



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 847

Bogotá, D. C., martes, 19 de julio de 2022

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 478 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el Decreto Legislativo 4334 de 2008, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto reformar el Decreto 4334 de 2008 para garantizar los derechos y el debido proceso de las personas naturales y jurídicas cuando se realizan intervenciones estatales.

**Artículo 2.** Sustitúyese el artículo 1 del Decreto Legislativo 4334 de 2008, por el siguiente:

**Artículo 1º. Intervención estatal.** Declarar la intervención del Gobierno nacional, por conducto de la Superintendencia de Sociedades, a solicitud de la Superintendencia Financiera, en los negocios, operaciones y patrimonio de las personas naturales o jurídicas que desarrollan o participan en la actividad financiera sin la debida autorización estatal, conforme a la ley.

Asimismo, procederá la intervención del Gobierno nacional en los términos anteriormente expuestos, cuando dichas personas realicen operaciones de venta de derechos patrimoniales de contenido crediticio derivados de operaciones de libranza sin el cumplimiento de los requisitos legales.

**Parágrafo Primero:** Otórguese a la Superintendencia de Sociedades amplias facultades de toma de posesión, revocatoria y reconocimiento de ineficacia de actos y negocios jurídicos, devolución de bienes de terceros, plan de desmonte, suspensión inmediata de actividades, disolución y liquidación y liquidación de la actividad no autorizada, de conformidad con el artículo 7 del presente Decreto, para ordenar la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de dichas personas, con el objeto de restablecer y preservar el interés público amenazado.

**Parágrafo Segundo:** Facúltese a la Superintendencia Financiera, de manera exclusiva, para adelantar la investigación administrativa sancionatoria y de igual manera para establecer la existencia de situaciones de captación Masiva y Habitual de Dineros del Público, que debe concluir con una resolución en la que traslade el asunto a la Superintendencia de Sociedades para que adelante la intervención.

**Parágrafo tercero.** La resolución de intervención debe expedirse con observancia del régimen administrativo sancionador establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Parágrafo Cuarto.** Una vez se inicie la intervención, la Superintendencia de Sociedades compulsará las respectivas copias a la Fiscalía, con el fin que se investigue de conformidad con lo estipulado en el artículo 316 del Código Penal.

**Artículo 3.** Sustitúyese el artículo 2 del Decreto Legislativo 4334 de 2008, por el siguiente:

**Artículo 2º. Objeto.** La intervención es el conjunto de medidas tendientes, entre otras, a suspender de manera inmediata las operaciones o negocios de personas naturales o jurídicas que:

a) A través de captaciones Masivas y Habituales de Dineros del Público o recaudos no autorizados, tales como pirámides, tarjetas prepago, venta de servicios y otras operaciones y negociaciones masivas, generan abuso del derecho y fraude a la ley al ejercer la actividad financiera irregular calificada y sustentada por la autoridad competente;

b) Realicen operaciones de venta de derechos patrimoniales de contenido crediticio derivados de operaciones de libranza sin el cumplimiento de los requisitos legales.

Como consecuencia de alguna de las anteriores circunstancias, se dispone la organización de un procedimiento sancionatorio que permita la pronta devolución de recursos obtenidos en desarrollo de tales actividades.

**Artículo 4** Sustitúyese el artículo 3 del Decreto Legislativo 4334 de 2008, por el siguiente:

**Artículo 3º. Naturaleza.** El presente procedimiento de intervención se sujetará exclusivamente a las reglas especiales que establece el presente Decreto y, en lo no previsto en esta ley, en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para el trámite sancionatorio; y del Código General del Proceso teniendo en cuenta las reformas, para el trámite judicial.

**Artículo 5.** Sustitúyese el artículo 6 del Decreto Legislativo 4334 de 2008, por el siguiente:

**Artículo 6º. Supuestos.** La intervención se llevará a cabo cuando existan hechos objetivos o notorios que la Superintendencia Financiera demuestre que constituyen la recepción de dineros captados masivamente del público a personas naturales o jurídicas, directamente, o a través de intermediarios, mediante la modalidad de operaciones no autorizadas tales como

<p>pirámides, tarjetas prepago, venta de servicios y otras operaciones semejantes, a cambio de bienes, servicios o rendimientos sin explicación financiera razonable, debidamente calificada y sustentada.</p> <p>Asimismo, procederá la intervención cuando existan hechos objetivos o notorios que indiquen la realización de operaciones de venta de derechos patrimoniales de contenido crediticio derivados de operaciones de libranza sin el cumplimiento de los requisitos legales que configuran la captación masiva e ilegal de recursos del público.</p> <p><b>Artículo 6.</b> Sustituyese el parágrafo 2 del artículo 10 del Decreto Legislativo 4334 de 2008, por el siguiente:</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los días señalados en el presente procedimiento se entenderán hábiles.</p> <p><b>Artículo 7.</b> Modifíquese el Inciso primero del Artículo 7° del Decreto Legislativo 772 de 2020, el cual quedará así:</p> <p><b>ART. 7°—Fortalecimiento de la lista de auxiliares de justicia para los procesos de insolvencia.</b> Un mismo auxiliar de la justicia podrá actuar como promotor, liquidador e interventor en varios procesos, y como máximo solo podrá llevar un total de tres (3) procesos, sin perjuicio de que los procesos sean de reorganización, liquidación o de intervención; el incumplimiento de lo anterior dará lugar a las sanciones previstas por la Superintendencia de Sociedades. El comité de Selección de Especialistas velará por el cumplimiento de esta norma y su incumplimiento dará lugar a las sanciones previstas en la ley.</p> <p>Las actas del Comité de Selección de auxiliares serán de público conocimiento.</p> <p><b>Artículo 8.</b> Adiciónese un nuevo artículo al Decreto Legislativo 4334 de 2008 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 16°. Garantías del debido proceso.</b> La intervención se desarrollará con plena observancia del debido proceso, garantizando la presunción de inocencia y de buena fe de todos los intervenidos, personas naturales o jurídicas.</p> <p>La providencia de intervención deberá ser notificada de manera personal de conformidad con el artículo 8 de la ley 2213 y cuando se desconociera el medio tecnológico se procederá de conformidad con el artículo 291 del Código General del Proceso y las normas que lo complementan o modifican, a fin de que los sujetos intervenidos accedan al derecho de defensa y cuenten con un apoderado que los represente desde las primeras actuaciones.</p>	<p>Desde el momento de la notificación de la primera providencia de intervención, entendiéndose ésta como el auto que inicia el proceso judicial de que trata el presente Decreto, las partes intervenidas, contarán con un término de 10 días para formular su defensa técnica. La parte interesada tendrá pleno acceso a la integridad de las pruebas que justifican la intervención.</p> <p>Queda proscrita cualquier forma de responsabilidad objetiva de los sujetos intervenidos, al igual, la confiscación y expropiación sin el debido proceso.</p> <p>En el juicio de responsabilidad subjetiva al que se sometan los intervenidos serán válidas todas las pruebas y principios consagrados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el Código General del Proceso.</p> <p>Las decisiones que tomen las Superintendencias en el proceso administrativo son sujetas de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.</p> <p><b>Artículo 9. Traslado procesos de investigación.</b> Los procesos de investigación que esté adelantando la Superintendencia de Sociedades deberán trasladarse en su estado actual a la Superintendencia Financiera para que ella concluya esos procesos.</p> <p><b>Artículo 10.</b> Elimínese el artículo 4 del decreto 4334 de 2008.</p> <p><b>Artículo 11. Vigencia y derogatoria.</b> La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación previa sanción, y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.</p> <div style="text-align: center;">  <p><b>SANTIAGO MORALES SÁENZ</b> Representante a la Cámara por Bogotá</p> </div>
<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY 478 DE 2022 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>"Por medio del cual se modifica el Decreto Legislativo 4334 de 2008, y se dictan otras disposiciones"</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>I. Objeto</b></p> <p>La presente Ley tiene por objeto reformar el Decreto 4334 de 2008 emitido por el Gobierno Nacional en ejercicio de las atribuciones que le otorga el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo a lo dispuesto en el Decreto número 4333 del 17 de noviembre de 2008.</p> <p><b>II. Consideraciones Generales</b></p> <p><b>1. MARCO HISTÓRICO DE LA CAPTACIÓN.</b></p> <p>Antes de hablar del decreto 4334 de 2008 que pone su énfasis en La captación masiva, es importante recordar cómo se ha venido desarrollando este delito en la legislación colombiana, la crisis financiera de los años 80 llevó a que el estado colombiano estableciera una regulación que permitiera generar confianza al ahorrador privado en el sistema financiero.</p> <p>Para enfrentar la crisis en los años 80 afirma el profesor Francisco José Sintura Varela "el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 2919 de octubre 8 de</p>	<p>1982, por virtud del cual se declaró el estado de emergencia económica en el territorio nacional por el término de 24 horas."</p> <p>Posterior a ello saldría el Decreto 2920 de 1982 que reitera el profesor Varela "estableció el régimen penal de protección de la confianza del público en el sistema financiero, que venía a ser un desarrollo de los postulados contenidos en el artículo 1° del estatuto."</p> <p>Luego con la constitución del 91 vendrían decreto 1730 de 1991, la ley 35 de 1993, decreto 663 de 1993, para terminar con el decreto 4334 de 2008 que le daría unas funciones especiales a la superintendencia de sociedades en el marco del estado de emergencia <i>que a la fecha ha generado un ejercicio de suplantación de funciones con el accionar de la fiscalía.</i></p> <p>El decreto 4334 de 2008 surge en el marco de la declaración del estado de emergencia en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, el 17 de noviembre de 2008 este es causado para la intervención del grupo DMG.</p> <p>"El ministro del Interior, Fabio Valencia Cossio, anunció el lunes la aplicación de un "estado de emergencia" que le permite al gobierno emitir decretos con fuerza de ley sin pasar por el congreso, para encarar el colapso de empresas que recaudan dinero ilegalmente ofreciendo exorbitantes ganancias.</p> <p>"En el día de hoy el gobierno nacional ha declarado el estado de emergencia... en razón de la grave alteración social que ha originado la proliferación de distintas modalidades no autorizadas por la ley de captación o recaudo masivo de dineros del público", indicó en rueda de prensa.</p> <p>Ese estado de emergencia, que rige por 30 días prorrogables a otros 30, permitió emitir cuatro decretos, entre ellos uno que eleva a 20 años de cárcel el castigo al delito de recaudación masiva de dineros, que antes era penado con hasta seis años de prisión."</p> <p>Si bien se creyó que la intervención permitiría recuperar gran parte de los recursos, lo que ha ocurrido 10 años después es lo contrario, miles de afectados aún continúan sin el retorno de su dinero.</p> <p>"La intervención dejó más de un millón de personas afectadas, que invirtieron capitales desde \$ 100.000 hasta más de \$ 100 millones. Oficialmente se conoce de unas 240.000 personas que se registraron como afectados."</p> <p><b>2. MARCO JURÍDICO.</b></p> <p><b>a. Marco constitucional.</b></p>

**Artículo 1:** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (subrayado ajeno al texto)

**Artículo 58.** Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio. (subrayado ajeno al texto)

**Artículo 64.** Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. (subrayado ajeno al texto)

**Artículo 150:** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:  
(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

- a) Organizar el crédito público;
- b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones
- c) Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;

d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. (subrayado ajeno al texto)

**Artículo 335.** Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito. (subrayado ajeno al texto)

**B) Marco Legal**

**Ley 599 de 2000.** Código Penal Colombiano:

**Artículo 316.** Captación masiva y habitual de dineros: El que desarrolle, promueva, patrocine, induzca, financie, colabore, o realice cualquier otro acto para captar dinero del público en forma masiva y habitual sin contar con la previa autorización de la autoridad competente, incurrirá en prisión de ciento veinte (120) a doscientos cuarenta (240) meses y multa hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si para dichos fines el agente hace uso de los medios de comunicación social u otros de divulgación colectiva, la pena se aumentará hasta en una cuarta parte.

**Artículo 316-A.** Independientemente de la sanción a que se haga acreedor el sujeto activo de la conducta por el hecho de la captación masiva y habitual, quien habiendo captado recursos del público, no los reintegre, por esta sola conducta incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Decreto 4333 de 2008** "Por el cual se declara el Estado de Emergencia Social". Que al haberse proliferando de manera desbordada en todo el país, distintas modalidades de captación o recaudo masivo de dineros del público no autorizados

con base en falsas expectativas generadas por los inexplicables beneficios ofrecidos, un número importante de ciudadanos ha entregado sumas de dinero a captadores o recaudadores en operaciones no autorizadas, comprometiendo su patrimonio; el Gobierno declaró estado de emergencia por 30 días.

**III. Fundamento Jurídico**

Ley 5 1992. Artículo 6o. **CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO.** El Congreso de la República cumple "Legislativa: elabora, interpreta, reforma y deroga las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación".

**IV. Conclusiones:**

La anterior exposición nos permite establecer dos conclusiones:

1. El Decreto 4334 de 2008 en un principio suple un vacío normativo, sin embargo, con el paso del tiempo ha evidenciado inconsistencias en su aplicación, que ha vulnerado los derechos de las personas naturales y jurídicas, que son objeto de intervención cuando participan en actividades financieras sin la debida autorización estatal.
2. Es necesario modificar y actualizar el Decreto 4334 de 2008 para garantizar el debido proceso en los casos de captación.

Por tal razón solicito que este proyecto de Ley sea aprobado.

**SANTIAGO MORALES SÁENZ**  
Representante a la Cámara por Bogotá

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 479 DE 2022 CÁMARA**

*por medio del cual se garantiza el derecho al debido proceso y a la doble instancia de las personas Jurídicas que se acogen al Régimen de Insolvencia Empresarial en Colombia, y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1º: Objeto.</b> Modificar la Ley 1116 de 2006 y la Ley 1564 de 2012, a fin de garantizar el derecho al debido proceso y al beneficio de la doble instancia de las personas Jurídicas que se acogen al Régimen de Insolvencia Empresarial en Colombia, de competencia de la Superintendencia de Sociedades.</p> <p><b>Artículo 2º: Segunda Instancia en procesos del Régimen de Insolvencia Empresarial:</b> Deróguese el inciso primero del parágrafo 1º del artículo 6º de la ley 1116 de 2006 y dispóngase lo siguiente:</p> <p>Se dispone de una Segunda instancia por recurso de apelación de providencias proferidas por la Superintendencia de Sociedades en primera instancia en ejercicio de funciones jurisdiccionales en los procesos del Régimen de Insolvencia Empresarial, el que será resuelto y de competencia de la Sala Civil del Tribunal superior de distrito judicial del lugar o sede del Delegado de la Superintendencia que profirió la decisión.</p> <p><b>Artículo 3º:</b> Modifíquese el Artículo 6º de la Ley 1116 de 2006, el cual quedará así:</p> <p><b>ART. 6—. Competencia.</b> Conocerán del proceso de insolvencia, como jueces del concurso:</p> <p>La Superintendencia de Sociedades, en uso de facultades jurisdiccionales, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3o del artículo 116 de la Constitución Política, <u>en los casos de insolvencia empresarial de todas las sociedades</u> comerciales, empresas unipersonales y sucursales de sociedades extranjeras <u>y a prevención tratándose de deudores personas naturales comerciantes.</u> <u>Conocerá a prevención, tratándose de</u></p>	<p><u>deudores personas naturales comerciantes. La superintendencia actuará en trámites de insolvencia por intermedio de delegados debidamente seleccionados por concurso y que reúnan requisitos de experiencia y conocimientos en situaciones de insolvencia y regulación de reorganización empresarial y de liquidación, debidamente especializados, sensibilizados en el tema y capacitados.</u></p> <p>El Juez Civil del Circuito del domicilio principal del deudor, <u>conocerá a prevención en los casos de trámites de insolvencia de personas naturales comerciantes. Para todos los efectos, se excluye de su conocimiento los casos establecidos en el Código General del Proceso, para personas naturales no comerciantes, sociedades civiles y corporaciones sin ánimo de lucro.</u></p> <p><b>Artículo 4º:</b> Modifíquese el parágrafo Primero del Artículo 6º de la Ley 1116 de 2006, el cual quedará así:</p> <p><b>ART. 6—. Competencia.</b></p> <p>(...)</p> <p><u>PAR. 1º — El proceso de insolvencia adelantado ante la Superintendencia de Sociedades es de única instancia.</u></p> <p><u>Se dispone de una Segunda instancia por recurso de apelación de providencias proferidas por la Superintendencia de Sociedades en primera instancia en ejercicio de funciones jurisdiccionales en los procesos del Régimen de Insolvencia Empresarial, el que será resuelto y de competencia de la Sala Civil del Tribunal superior de distrito judicial del lugar o sede del Delegado de la Superintendencia que profirió la decisión.</u></p> <p>Las providencias que profiera <u>el Superintendente Delegado</u> o el Juez Civil del circuito dentro de los trámites previstos en esta ley, <u>solo</u> tendrán recurso de reposición, <u>a excepción de</u> y las siguientes <u>decisiones</u> contra las cuales procede el recurso de apelación, en el efecto en que respecto de cada una de ellas se indica:</p> <p>1. La que decida sobre la apertura del trámite <u>en el devolutivo</u>, de reorganización y de liquidación judicial; la que la rechace será en el efecto suspensivo.</p>
<p>2. La que apruebe la calificación y graduación de créditos. <u>en el devolutivo.</u></p> <p>3. La que rechace pruebas. <u>en el devolutivo.</u></p> <p>4. La que <u>rechace la solicitud de nulidad decidida sobre una nulidad; en el efecto devolutivo,</u> la que la decrete en el efecto suspensivo.</p> <p>5. La que decrete o niegue medidas cautelares, en el efecto devolutivo.</p> <p>6. La que decida sobre la entrega de bienes; <u>en el efecto suspensivo y la que la niegue en el devolutivo; la que ordene la entrega será en el efecto suspensivo.</u></p> <p>7. Las que impongan sanciones, en el devolutivo.</p> <p>8. La que declare cumplido el acuerdo de reorganización, en el efecto suspensivo y la que lo declare incumplido en el devolutivo.</p> <p>9. <u>Las que decidan sobre la participación o intervención de víctimas, acreedores y terceros que puedan verse involucrados en el trámite concursal.</u></p> <p><b>Artículo 5º.</b> Modifíquese el Artículo 8º de la ley 1116 de 2006, el cual quedará así:</p> <p><b>ART. 8. —Incidentes y actos de trámite.</b> Las cuestiones accesorias que se susciten en el curso del proceso de insolvencia se resolverán siguiendo el procedimiento previsto <u>en los artículos 135 a 139 del Código de Procedimiento Civil, para el trámite incidental establecido en el Código General del Proceso.</u></p> <p>Los actos de trámite que deban surtirse dentro del proceso de insolvencia y que correspondan a actuaciones que no deben ser controvertidas por las demás partes del proceso, tales como expedición de copias, archivo y desglose de documentos, comunicación al promotor o liquidador de su designación como tal, entre otros, no requerirán la expedición de providencia judicial que así lo ordene o decrete y para su perfeccionamiento bastará con</p>	<p>el hecho de dejar constancia en el expediente de lo actuado. <u>lo cual tampoco requerirá notificación.</u></p> <p><u>La intervención de terceros, de acreedores especiales no relacionados o que sea confusa su participación; el que se considere víctima de alguna circunstancia, se llevará a cabo por medio de incidente, que por su naturaleza tendrá prioridad para el promotor, liquidador juez o delegado que tenga el conocimiento, según el estado del proceso.</u></p> <p><b>Artículo 6º.</b> Modifíquese el parágrafo del Artículo 11 de la Ley 1116 de 2006, el cual quedará así:</p> <p><b>ART. 11. —Legitimación.</b></p> <p>(...)</p> <p><b>PAR. —</b>La solicitud de inicio del proceso de reorganización y la intervención de los acreedores en el mismo, podrá hacerse directamente <u>si es de mínima cuantía, en los demás casos será o</u> a través de abogado.</p> <p><b>Artículo 7º:</b> Derogase el inciso segundo del Artículo 18 de la Ley 1116 de 2006, el cual quedará así:</p> <p><b>ART. 18. —</b>Inicio del proceso de reorganización. El proceso de reorganización comienza el día de expedición del auto de iniciación del proceso por parte del juez del concurso.</p> <p><u>La providencia que decreta la iniciación del proceso de reorganización no será susceptible de ningún recurso será susceptible de los recursos de reposición y apelación de igual manera la providencia que niegue la iniciación del proceso de reorganización. La que lo niegue sólo será susceptible del recurso de reposición, que podrá ser interpuesto por el deudor o el acreedor o acreedores solicitantes. Lo anterior sin perjuicio</u></p>

de lo establecido en el párrafo primero del artículo 6° de la presente ley.

Artículo 8°: Adiciónese el numeral Doce (12°) al Artículo 19 de la ley 1116 de 2006, estableciendo lo siguiente:

ART. 19. —Inicio del proceso de reorganización.

(...)

12. Ordenar la vinculación de terceros, bien sea a título de perjudicados o vinculados como titulares de algún derecho, que el juez o delegado establezca en forma oficiosa o por insinuación, ante el evento de que los inventarios allegados por el solicitante o de información exógena se logre determinar su comparecencia para que haga valer sus derechos, dando para ello un término de diez (10) días contados a partir de la notificación personal que se le debe hacer.

Artículo 9°: Adiciónese el Artículo 26 de la ley 1116 de 2006, con la disposición de un PARÁGRAFO que establezca lo siguiente:

ART. 26. —Acreencias no relacionadas por el deudor o el promotor.

(...)

PAR. —Cuando el promotor o el liquidador encuentre ostensible la omisión del deudor en no relacionar a acreedores o terceros que pueden verse perjudicados con el trámite de insolvencia, es su deber de compulsar copias inmediatamente a la autoridad penal, para que inicie de inmediato el trámite de indagación por la comisión de la conducta punible.

Artículo 10°: Adiciónese al Artículo 34 de la ley 1116 de 2006, un PARÁGRAFO que establezca lo siguiente:

PAR. 4 °—. El promotor designado contará con cuatro (4) meses contados a partir de su posesión para estructurar y elaborar el acuerdo y presentarlo al Juez del concurso, y su omisión tendrá como consecuencia la remoción automática y la exclusión de la lista de auxiliares de la justicia y la inhabilidad para ser designado en tal calidad.

Artículo 11°: Adiciónese el Artículo 35 de la Ley 1116 de 2006, con un párrafo que establece lo siguiente:

PAR. —: El término de duración del trámite inicial de promoción y reestructuración será de seis (6) meses contados a partir del auto de apertura a trámite de intervención de insolvencia, término este que deberá respetar el Juez del concurso y el promotor, so pena de remoción de los cargos y la inhabilitación para el desempeño del cargo y en el caso de ser juez ordinario, con la consecuencia de una falta gravísima en sus funciones, causal de destitución o suspensión hasta por dos años, según las circunstancias, por tratarse de un trámite de prioridad económica.

Artículo 12°: Adiciónese el artículo 48 de la Ley 1116 de 2006, con un párrafo que establece lo siguiente:

PAR. —: En el auto de apertura del trámite liquidatorio, el juez del concurso y el liquidador, requerirán al deudor para que proceda a presentar nuevamente en el término de cinco (5) días un inventario de activos y pasivos para que el liquidador pueda estructurar el inventario ordenado en la ley. Si el deudor no cumple con esta carga, es errada o es omisiva de información, es obligación del liquidador proceder a la compulsua de copias para la investigación penal por conducta punible respectiva.

Artículo 13°: Modifíquese el numeral 8 ° del Artículo 49 de la Ley 1116 de 2006, el cual quedará así:

ART. 49. —Apertura del proceso de liquidación judicial inmediata. Procederá de manera inmediata en los siguientes casos:

(...)

8. La providencia judicial que decreta la apertura inmediata del trámite del proceso de liquidación judicial ~~no admite ningún recurso, será susceptible de los recursos de reposición y apelación~~, con excepción de la causal prevista en los numerales 2° y 7° de este artículo, evento en el que sólo cabrá el recurso de reposición.

Artículo 14°: Adiciónese el Parágrafo primero (1°) al artículo 55 de la Ley 1116 de 2006 que establece lo siguiente:

PAR.1°—: No entrarán a formar parte del inventario los bienes muebles o inmuebles en los que figure como titular del derecho de dominio un tercero. En esta eventualidad debe el juez del concurso, de oficio o a petición de parte interesado o de ese tercero, iniciar trámite incidental con el fin de vincular inmediatamente a ese tercero con el fin de que haga valer sus derechos. Para el trámite de la vinculación, es deber del liquidador presentar al juez del concurso la información requerida y si no se vincula en un término de diez (10) días, se vinculará en la forma y términos establecidos en el Código General del Proceso. Adicionalmente tanto el liquidador como el deudor darán una explicación sucinta sobre los motivos de inventariar bienes de terceros y su influencia en el patrimonio del liquidado.

Artículo 15°: Modifíquese el Artículo 67 de la Ley 1116 de 2006, el cual quedará así:

ART. 67. —Promotores o liquidadores. Al iniciar el proceso de insolvencia, el juez del concurso, según sea el caso, designará al promotor o liquidador, en calidad de auxiliar de la justicia, escogido por el Comité de Selección de Especialistas de la lista elaborada para el efecto por la Superintendencia de Sociedades.

La integración y la actualización de las listas de personas elegibles como promotores, peritos, liquidadores e interventores y la designación de quienes actúen como tales en cada caso, se harán con sujeción a los requisitos de idoneidad profesional, posibilidad de actuación directa en el lugar del domicilio principal de los empresarios, solvencia moral e independencia y los demás requisitos específicos previstos en el Decreto 2130 de 2015, demás leyes concordantes y en el Régimen de los auxiliares de Justicia de la Superintendencia de Sociedades.

Artículo 16°: Modifíquese el Artículo 35 de la Ley 1429 de 2010, el cual quedará así:

ART. 35. —Intervención de promotor en los procesos de reorganización. Las funciones que de acuerdo con la Ley 1116 de 2006 corresponden al promotor serán cumplidas por el representante legal de la persona jurídica deudora o por el deudor persona natural comerciante, según el caso.

Excepcionalmente, el juez del concurso podrá designar un promotor cuando a la luz de las circunstancias en su criterio se justifique, para lo cual tomará en cuenta entre otros factores la importancia de la empresa.

~~el monto de sus pasivos, el número de acreedores, el carácter internacional de la operación, la existencia de anomalías en su contabilidad y el incumplimiento de obligaciones legales por parte del deudor.~~

Cualquier número de acreedores no vinculados que representen cuando menos el treinta por ciento del total del pasivo externo podrán solicitar en cualquier tiempo la selección designación de un promotor, de la lista del Comité de Selección de Especialistas en cuyo caso el juez del concurso procederá a su designación de manera inmediata. La solicitud podrá ser presentada desde el inicio del proceso y el porcentaje de votos será calculado con base en la información presentada por el deudor con su solicitud.

De igual manera, el deudor podrá solicitar la designación del promotor desde el inicio del proceso, en cuyo caso el juez del concurso procederá a su designación.

En aquellos casos en que se designe el promotor, éste cumplirá todas las funciones previstas en la Ley 1116 de 2006.

Artículo 17°: Adiciónese el numeral 7 ° al Artículo 31 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

ART. 31. — Competencia de las salas civiles de los tribunales superiores.

Los tribunales superiores de distrito judicial conocen, en sala civil:

1. De la segunda instancia de los procesos que conocen en primera los jueces civiles de circuito.
2. De la segunda instancia de los procesos que conocen en primera instancia las autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, cuando el juez desplazado en su competencia sea el juez civil del circuito. En estos casos, conocerá el tribunal superior del distrito judicial de la sede principal de la autoridad administrativa o de la sede regional correspondiente al lugar en donde se adoptó la decisión, según fuere el caso.
3. Del recurso de queja contra los autos que nieguen apelaciones de providencias proferidas por las autoridades mencionadas en los numerales anteriores.

<p>4. Del recurso de revisión contra las sentencias dictadas por los jueces civiles de circuito, civiles municipales y de pequeñas causas, y por las autoridades administrativas cuando ejerzan funciones jurisdiccionales.</p> <p>5. Del recurso de anulación contra laudos arbitrales que no esté atribuido a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.</p> <p>6. De las peticiones de cambio de radicación de un proceso o actuación, que implique su remisión al interior de un mismo distrito judicial, de conformidad con lo previsto en el numeral 8 del artículo 30.</p> <p><b><u>7. De la segunda instancia de los procesos de insolvencia que conocen en primera instancia los jueces civiles de circuito y las autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, cuando el juez desplazado en su competencia sea el juez civil del circuito. En estos casos, conocerá el tribunal superior del distrito judicial de la sede principal de la autoridad administrativa o de la sede regional correspondiente al lugar en donde se adoptó la decisión, según fuere el caso.</u></b></p> <p>Artículo 18º: Modifíquese el Artículo 7º del Decreto Legislativo 772 de 2020, el cual quedará así:</p> <p><b>ART. 7º—Fortalecimiento de la lista de auxiliares de justicia para los procesos de insolvencia. <u>Con el fin de poder atender la proliferación de procesos, procedimientos y trámites de insolvencia regulados en la legislación vigente, la Superintendencia de Sociedades y los jueces civiles requieren contar con mayor capacidad en la lista de auxiliares de la justicia y evitar desplazamientos de los auxiliares de la justicia a diferentes partes del país. Así:</u></b></p> <p>Un mismo auxiliar de la justicia podrá actuar como promotor, liquidador o interventor en varios procesos, <b><u>y como máximo sólo podrá llevar un total de tres (3) procesos, sin perjuicio de que los procesos sean de reorganización, liquidación o de intervención; el incumplimiento de lo anterior dará lugar a las sanciones previstas por la Superintendencia de Sociedades. El comité de Selección de Especialistas velará por el cumplimiento de esta norma y su incumplimiento dará lugar a las sanciones previstas en la ley.</u></b></p>	<p><b><u>Las actas del Comité de Selección de auxiliares serán de público conocimiento.</u></b></p> <p><b>Artículo 19º: Garantías Procesales.</b> En los procesos de insolvencia de personas Jurídicas que se adelanten ante la Superintendencia de Sociedades, se garantizará el acceso pleno, oportuno e integral a la documentación, generada, obtenida o controlada por la Superintendencia de Sociedades durante el proceso de insolvencia y a los libros contables con posterioridad al proceso de insolvencia o intervención.</p> <p>Para el cumplimiento de lo mencionado en el presente artículo, así como para los poderes, demanda, audiencias, notificaciones, emplazamiento, comunicaciones, oficios y despachos se aplica lo dispuesto en el Código General del Proceso y la Ley 2213 de 2022, también las buenas prácticas para la gestión de expedientes judiciales expedidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.</p> <p><b>Artículo 20º:</b> Adiciónese un parágrafo al artículo 121 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:</p> <p><b><u>PAR. —En los procesos de insolvencia empresarial o los de intervención para personas jurídicas, adelantados por la Superintendencia de Sociedades, en los cuales no podrán transcurrir un lapso superior a cuatro (4) meses en su primera etapa y seis (6) meses en la eventual etapa de liquidación judicial, contado a partir de la ejecutoria del auto de apertura de liquidación, Del mismo modo, el plazo para resolver la segunda instancia no podrá ser superior a seis (6) meses, contados a partir de la recepción del expediente en la secretaría del tribunal.</u></b></p> <p><b><u>Excepcionalmente el juez o magistrado podrá prorrogar por una sola vez el término para resolver la instancia respectiva, hasta por tres (3) meses más, con explicación de la necesidad de hacerlo, mediante auto que no admite recurso.</u></b></p> <p><b>Artículo 21º:</b> Adiciónese un parágrafo al artículo 121 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:</p> <p><b><u>PAR. —En el caso de incumplimiento de los términos procesales que ocasionen lesión a los derechos fundamentales de personas naturales o jurídicas que sean parte de un proceso, con la inexistencia de un motivo válido</u></b></p>
<p><b><u>que lo justifique, y esta obedezca a una actuación negligente o actitud omisiva de los magistrados, jueces, administradores, operadores, liquidadores, promotores, interventores o auxiliares de justicia frente a sus obligaciones, (“mora judicial injustificada”)</u></b> se iniciarán los procesos pertinentes que tengan como fin la investigación y posible sanción de estas conductas a fin de lograr un equilibrio garante de los valores, principios y derechos involucrados, en el que la diligencia del funcionario en el cumplimiento de sus deberes no implique el sacrificio de la celeridad y oportunidad de la justicia.</p> <p><small>: CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-186 de marzo 28 de 2017</small></p> <p><b>Artículo 22º:</b> Adiciónese un parágrafo al numeral sexto (6º) del artículo 24 de la ley 1564 de 2012, el cual quedará así:</p> <p><b><u>PAR. —Los funcionarios de la Superintendencia de Sociedades que, de acuerdo con la estructura interna de la entidad, que estén habilitados, delegados o comisionados para administrar justicia en los procesos del Régimen de insolvencia de la Ley 1116 de 2006, deben cumplir al menos con las mismas calidades de los jueces que les equiparan en la Rama Judicial. Además, deben cumplir con los enunciados en el Artículo 42 del Código General del Proceso “deberes del juez” a excepción del numeral 13 del mismo artículo.</u></b></p> <p><b>Artículo 23º: Víctimas.</b> Para efectos de esta ley se consideran víctimas, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño a causa del proceso de insolvencia, liquidación o reorganización empresarial.</p> <p>Las víctimas tendrán derecho a intervenir en el proceso, además podrán participar en las decisiones que las afecten, para lo cual contarán con información, asesoría y acompañamiento necesario por parte de la Superintendencia de sociedades con el fin de obtener la tutela judicial efectiva y garantizar su derecho al acceso a la administración de justicia.</p> <p><b>Artículo 24º: Régimen de transición.</b> La presente ley se aplica de forma inmediata y hacia el futuro, con retrospectividad y con posibilidad de afectar situaciones fácticas y jurídicas que se han originado con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley, y que no hayan finalizado al momento de entrar a regir la presente ley por encontrarse en curso la aludida situación jurídica.</p>	<p>El juzgador tendrá en cuenta, al momento de establecer su aplicación en el tiempo, la posibilidad de afectar retrospectivamente situaciones jurídicas en curso, con el propósito de brindar una pronta y cumplida protección a las partes del proceso.</p> <p><b>Artículo 25º. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las siguientes normas, y aquellas que le sean contrarias:</p> <p><b>DERÓGUESE</b> todas las disposiciones contrarias a esta ley contenidas en la Ley 1116 de 2006 “Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones”.</p> <p><b>DERÓGUESE</b> el Mecanismo excepcional de selección del auxiliar contemplado en el Artículo. 2.2.2.11.3.7 del Decreto 2130 de 2015 “Por el cual se modifican y adicionan normas en materia de la lista de auxiliares de la justicia de la Superintendencia de Sociedades al Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo 1074 de 2015 y se dictan otras disposiciones”</p> <p><b>DERÓGUESE</b> el inciso primero del parágrafo 1º del artículo 6º de la ley 1116 de 2006.</p> <p><b>DERÓGUESE</b> el inciso segundo del Artículo 18 de la Ley 1116 de 2006</p> <p><b>DERÓGUESE</b> el Parágrafo 5º del Artículo 24 de la Ley 1564 de 2012.</p> <p><b>DERÓGUESE</b> el Inciso segundo del Artículo 35 de la Ley 1429 de 2010.</p> <div style="text-align: center;">  <p><b>SANTIAGO MORALES SÁENZ</b> Representante a la Cámara por Bogotá</p> </div>

<p style="text-align: center;"><b>Proyecto de Ley No. 479 de 2022 Cámara</b></p> <p style="text-align: center;"><b>"Por medio del cual se garantiza el derecho al debido proceso y a la doble instancia de las personas Jurídicas que se acogen al Régimen de Insolvencia Empresarial en Colombia, y se dictan otras disposiciones".</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p>Con el ánimo de exponer de manera comprensible a los honorables miembros del Cámara de Representantes del República el presente proyecto de Ley, y buscando precisar los objetivos, el alcance y la necesidad del mismo, se procede a desarrollar la exposición de motivos en el siguiente orden:</p> <p>I. Introducción</p> <p>El presente proyecto de Ley, de origen parlamentario, pretende corregir ciertas falencias que presenta la Ley 1116 de 2006 y demás normas concordantes, en los procedimientos de insolvencia para personas jurídicas a cargo de la Superintendencia de Sociedades.</p> <p>La constitución política, en su artículo 116, le permite al ejecutivo ejercer funciones judiciales de manera excepcional, con el objetivo de descongestionar a la rama judicial de procesos que pueden resolverse sin desgastar a los despachos civiles.</p> <p>Dichas actuaciones se pueden ver asignadas en el artículo 24 de la Ley 1564 de 2012 "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones" donde se constata el alcance jurisdiccional de la Superintendencia de Sociedades específicamente en los procedimientos de insolvencia empresarial amparados por la Ley 1116 de 2006, y cómo esta entidad goza de una mayor capacidad de decisión frente a otras con igual naturaleza, como la Superintendencia Financiera o de Industria y Comercio.</p> <p>En ese sentido, el Estado colombiano debe ofrecer las mismas garantías tanto para las personas naturales que adelantan un proceso de insolvencia ante un juez civil,</p>	<p>como para las personas jurídicas que enfrentan el mismo procedimiento ante la Superintendencia de Sociedades. Sin embargo, la evidencia demuestra que no es así.</p> <p>Las decisiones de la Superintendencia son de única instancia, cuando las mismas decisiones para una persona natural sí gozan de este atributo ante un juez competente. Así mismo, el proceso de selección de los auxiliares de justicia que asisten a la Superintendencia (promotores, peritos, liquidadores e interventores) permite una selección arbitraria sin el cumplimiento de requisitos y obviando cualquier proceso de convocatoria, y finalmente, no ofrece las mismas garantías procesales como acceso a la información, términos y notificaciones.</p> <p>Las modificaciones aquí propuestas, tienen la intención de nivelar las garantías procesales en la Superintendencia de Sociedades, que tiene la competencia de un juez civil del circuito. Su actuar debe guardar relación directa con los mismos procedimientos que desarrollan estos jueces. Se trata de equiparar en materia de garantías procesales y derechos fundamentales el procedimiento tanto para personas jurídicas como personas naturales.</p> <p>Para la elaboración del proyecto de Ley, y ante la trascendencia de la norma, se contó con el respaldo de un amplio grupo de juristas, compuesto por abogados litigantes, exjueces y demás expertos en la materia, liderados por el abogado y representante a la cámara por Bogotá Santiago Morales. A todos aquellos que sumaron su conocimiento en esta iniciativa, muchas gracias.</p> <p>II. Objetivos</p> <p>El presente proyecto de Ley busca los siguientes objetivos:</p> <p>a. <b>Derecho de segunda instancia:</b> sobre las decisiones proferidas por la Superintendencia de Sociedad en los procedimientos de insolvencia empresarial, amparados en la Ley 1116 de 2006, sobre personas jurídicas.</p> <p>b. <b>Idoneidad en los procesos de selección:</b> esto para promotores, peritos, liquidadores e interventores que participan en los procedimientos de liquidación, amparados en la Ley 1116 de 2006, sobre personas jurídicas, para garantizar el debido proceso.</p> <p>c. <b>Garantía del debido proceso:</b> en los procedimientos de liquidación, amparados en la Ley 1116 de 2006, sobre personas jurídicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a la información en todo el procedimiento, y a la contabilidad después de la intervención.</li> </ul>
<p>- Limitar la actuación de la Superintendencia sobre los procesos a los términos que establece el Código General del Proceso.</p> <p>d. <b>Régimen de transición:</b> para la entrada en vigencia de las nuevas consideraciones tendrán efecto retrospectivo no retroactivo, a fin de brindar el beneficio de la mejor norma sobre los derechos aquí reconocidos, sin afectar la seguridad jurídica sobre los procedimientos en curso y evitar retrocesos en fallos ya proferidos.</p> <p>III. Justificación de la iniciativa</p> <p>a. <b>Derecho de segunda instancia:</b></p> <p>El artículo 31 de la Constitución Política de 1991 estableció el principio de la doble instancia como una garantía procesal (Devis, 1999; López, 1997) en la que "toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley".</p> <p>En coherencia con este artículo, se advierte la configuración de una regla general y de una excepción: como regla general se observa que, contra todas las sentencias proferidas por los jueces y magistrados del país, es procedente el recurso de apelación en aras de garantizar la materialización del principio de la doble instancia; como excepción, el legislador colombiano tiene la reserva legal de implantar en determinados procesos la única instancia.</p> <p>En el artículo 6 de la ley 1116 de 2006 el legislador estableció que: "El proceso de insolvencia adelantado ante la Superintendencia de Sociedades es de única instancia" al respecto vale la pena mencionar lo establecido en la exposición de motivos que acompañó el trámite de la ley en mención contenida en la gaceta del Congreso 943 del 23 de diciembre de 2005.</p> <p>1. <i>Simplificación en la decisión de objeciones</i></p> <p><i>La celeridad y agilidad del procedimiento queda reflejada en la decisión de las objeciones a la calificación y graduación de créditos y determinación de derechos de voto, prescindiéndose del proceso verbal sumario, señalado en la Ley 550 de 1999, que sirvió para largas e inútiles dilaciones en algunos casos. Es propuesto para la solución de tales diferencias, la decisión de objeciones mediante un proceso común a todos los acreedores, en audiencia, de una sola instancia, evitando las etapas propias de aquel trámite, como admisión, traslado, audiencias, pruebas, aprovechados en muchos casos para perturbar el necesariamente ágil desarrollo de la negociación.</i></p>	<p><i>Con esta etapa, en la que quedan establecidos previamente términos precisos, no hay campo para que el juez o la Superintendencia ni las partes dilaten el proceso, buscando la comodidad de deudores o acreedores, con intereses diferentes al objetivo del procedimiento de insolvencia. Por eso, el proyecto prescinde del proceso verbal sumario e introduce una audiencia en las que son resueltas todas las objeciones.</i></p> <p><i>Es posible que, en esta audiencia, cuando sean resueltas las objeciones, los acreedores definan la suerte de la empresa votando un acuerdo de reorganización en los términos previstos en el proyecto de ley, produciendo efectos, eso sí, a partir de la confirmación del mismo por parte de la Superintendencia de Sociedades o el juez según el caso.</i></p> <p>Esta normativa puede estar vulnerando el principio del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de 1991, pues se evidencia un obstáculo en los procesos jurisdiccionales que adelanta la Superintendencia de Sociedades (en calidad de juez civil) con la materialización efectiva de las garantías procesales de acceder a una doble instancia en todos los procesos (Taruffo, 2007) independientemente de su cuantía o relevancia jurídica subjetivamente otorgada por el legislador.</p> <p>Si bien con la expedición de la ley 1116 de 2006 se estableció única instancia dentro de los procesos de insolvencia adelantados ante la Superintendencia de Sociedades no es óbice para plantear su modificación y establecer la segunda instancia en los procesos de insolvencia dadas las competencias constitucionales del legislador. Lo anterior en razón a salvaguardar las garantías del debido proceso y más aún en razón a la protección de derechos de víctimas dentro de estos procesos.</p> <p>Este proyecto de Ley pretende corregir la inconstitucionalidad e improcedencia de la Ley 1116 de 2006 para asegurar este derecho en las actuaciones de la Superintendencia de Sociedades.</p> <p>b. <b>Idoneidad en los procesos de selección:</b></p> <p>Según el mandato constitucional y legal, la superintendencia de Sociedades goza de facultades excepcionales para impartir justicia en procesos civiles. Para cumplir con su deber, la entidad realiza procesos de selección de funcionarios que ejercen en calidad de auxiliares de justicia.</p> <p>Sobre la naturaleza de los Auxiliares de la Justicia, la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, señala:</p> <p>"ARTÍCULO 47. NATURALEZA DE LOS CARGOS. Los cargos de auxiliares de la justicia son oficios públicos ocasionales que deben ser desempeñados por</p>

<p>personas idóneas, imparciales, de conducta intachable y excelente reputación. Para cada oficio se requerirá idoneidad y experiencia en la respectiva materia y, cuando fuere el caso, garantía de su responsabilidad y cumplimiento. Se exigirá al auxiliar de la justicia tener vigente la licencia, matrícula o tarjeta profesional expedida por el órgano competente que la ley disponga, según la profesión, arte o actividad necesarios en el asunto en que deba actuar, cuando fuere el caso.</p> <p>A lo largo de los años, desde la implementación de la Ley 1116 de 2006, se han identificado falencias técnicas y administrativas al momento de designar a quienes ejercen como promotores, peritos, liquidadores e interventores en calidad de auxiliares de justicia. Esta modificación es de suma importancia, para garantizar el goce efectivo de los derechos aquí relacionados, se necesita transparencia en el actuar de quienes imparten justicia.</p> <p>Para esto, el proyecto plantea tres modificaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) La idoneidad de los promotores, peritos, liquidadores e interventores en calidad de auxiliares de justicia, seleccionamos mediante concurso, se nivela con los auxiliares de la rama judicial.</li> <li>2) Se elimina la posibilidad que los promotores, peritos, liquidadores e interventores en calidad de auxiliares de justicia sean designados directamente y sin ningún criterio de idoneidad por parte del Superintendente o la autoridad judicial que lidere el caso. Esta mala práctica ha permitido grandes arbitrariedades en contra de las partes en los procesos.</li> <li>3) Considerando la efectividad y equilibrio en los procesos, el proyecto de Ley limita a solo tres (3) el número de actuaciones que un mismo auxiliar de justicia puede llevar, independiente si es como promotores, peritos, liquidadores e interventores.</li> </ol> <p><b>c. Garantía del debido proceso:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Acceso a la información:</li> </ol> <p>La evidencia en diferentes procesos adelantados demuestra que en las diligencias que adelanta la Superintendencia de Sociedades, no se habilita la totalidad de la documentación, que, como en cualquier proceso civil, puede incidir a favor o en contra de una de las partes.</p> <p>A través del presente proyecto de Ley, y en aras de asegurar el derecho al debido proceso se ordena a la Superintendencia habilitar toda la documentación del proceso, y permitir que tanto las personas jurídicas como sus acreedores tengan conocimiento pleno del estado del proceso de insolvencia y encuentren los mecanismos para realizar un proceso de defensa y conciliación.</p>	<p>Igualmente, se ordena que una vez culmine la etapa de intervención, los representantes legales recuperen la información de sus libros contables sin recurrir a un nuevo proceso de reclamación. En la actualidad la Superintendencia no hace retorno de la contabilidad cuando es un atributo en favor de la persona jurídica.</p> <p>Al respecto, y como sustento jurídico para este mandato, la Corte Constitucional en Sentencia T-198/15 ha dicho:</p> <p><i>La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que el habeas data es un derecho constitucional fundamental autónomo, estrechamente relacionado con otros parámetros constitucionales como lo son el derecho de petición, el derecho de información, el derecho de acceso a la información pública y los principios constitucionales que orientan la función administrativa. Este derecho fundamental implica deberes de conservación documental a cargo de las entidades que custodian y administran la información contenida en archivos y bases de datos, necesaria para acceder al goce efectivo de otros derechos fundamentales. Así, los datos personales, la información laboral, información médica, información financiera y de otra índole contenida en archivos y bases de datos, son la fuente primaria para determinar el acceso o el alcance de ciertos derechos o el cumplimiento de los requisitos para el reconocimiento de derechos y prestaciones sociales.</i></p> <p>En ese sentido, la Superintendencia debe facilitar el acceso a toda la información a fin de facilitar el desarrollo de las diligencias y el alcance de otros derechos. Incluso, al permitir la transparencia en la información, se pueden agilizar los procesos porque se reducen las reclamaciones por este hecho.</p> <p>En Sentencia C-491 de 2007, la Corte Constitucional sintetizó de la siguiente manera las reglas que rigen la legitimidad de las restricciones al derecho de acceso a la información pública – o el establecimiento de una reserva legal sobre cierta información:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La restricción está autorizada por la ley o la Constitución;</li> <li>• La norma que establece el límite es precisa y clara en sus términos de forma tal que no ampare actuaciones arbitrarias o desproporcionadas de los servidores públicos;</li> <li>• El servidor público que decide ampararse en la reserva para no suministrar una información motiva por escrito su decisión y la funda en la norma legal o constitucional que lo autoriza;</li> <li>• La ley establece un límite temporal a la reserva;</li> <li>• Existen sistemas adecuados de custodia de la información;</li> </ul>												
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas</li> <li>• La reserva opera respecto del contenido de un documento público, pero no respecto de su existencia;</li> <li>• La reserva obliga a los servidores públicos comprometidos, pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla;</li> <li>• La reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad;</li> <li>• Existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información</li> </ul> <p>2) Límite de las actuaciones</p> <p>Como la Ley 1116 de 2006 no estableció límites en el tiempo para el desarrollo de los procesos de insolvencia empresarial que puede adelantar la Superintendencia de Sociedades en persona jurídica, se encuentran procesos abiertos y en curso por hasta 16 años, vulnerando cualquier garantía procesal en cualquier proceso y ocasionando un enorme gasto.</p> <p>El proyecto de Ley armoniza los tiempos que ya existen en el ordenamiento jurídico a través del Código General del Proceso, con lo cual se garantiza que las garantías procesales estén debidamente aseguradas en el tiempo.</p> <p><b>d. Régimen de transición:</b></p> <p>El proyecto de Ley plantea una serie de modificaciones, que, si bien son sustanciales, pueden tener efecto directo sobre procesos de insolvencia en curso y a recursos interpuestos como acciones de tutela, así como a procesos que ya cuentan con un fallo definitivo.</p> <p>Por jurisprudencia es posible que la norma ocasione retroactividad para los casos anteriormente mencionados, y que podrían ocasionar un enorme daño jurídico sobre las decisiones proferidas por la Superintendencia, afectando la seguridad jurídica de las partes. Así mismo, este proyecto de Ley no puede transgredir los principios de seguridad jurídica, confianza legítima, cosa juzgada y derechos adquiridos.</p> <p>La Corte Constitucional afirma que la seguridad jurídica, compuesta por la certeza del derecho y la previsibilidad de su aplicación, es esencial en el estado social de derecho, y se ve obstaculizada cuando se toma por sorpresa a los ciudadanos, por lo cual <i>"debe tenerse especial cuidado en no caer en la retroactividad pura, maullada del eufemismo de la retrospectividad"</i>. Subraya que la retroactividad está proscrita y así lo ha defendido la doctrina, en razón a que viola derechos adquiridos; por tanto, no se puede regular mediante una ley nueva una situación jurídica consolidada bajo un régimen anterior (Sentencia SU 309-19 Corte Constitucional),</p>	<p>en ese orden, resulta pertinente incorporar un artículo donde se aplique el principio de irretroactivo, protegiendo los preceptos de la norma.</p> <p>Sin embargo, también por desarrollo de jurisprudencia se reconoce la aplicación de las normas que resulten más benéficas a favor de las partes. Como este proyecto de Ley habilita derechos que antes no se reconocían, sin duda esta norma resultará más benevolente frente a la actual Ley 1116 de 2006. En ese sentido el proyecto de Ley trae un componente innovador y es el reconocer la retrospectividad de la norma, a fin de habilitar el beneficio de doble instancia para aquellos procesos que ya se iniciaron, y cierra la puerta para aquellos que cuentan con un fallo, impidiendo la vulneración del principio de cosa juzgada.</p> <p>IV. Marco jurídico</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>NORMA</th> <th>CONSIDERACIONES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Constitución política</td> <td>ARTÍCULO 116: Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.</td> </tr> <tr> <td>LEY 1116 DE 2006</td> <td>Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.</td> </tr> <tr> <td>LEY 1564 DE 2012</td> <td>Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.  ARTÍCULO 24. EJERCICIO DE FUNCIONES JURISDICCIONALES POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.</td> </tr> <tr> <td>Sentencia T-627/17</td> <td>El 18 de enero de 2017, la Sociedad Jorge Ghisays R. e Hijos Ltda. formuló acción de tutela en contra de la Alcaldía municipal de Turbaco, la Sociedad Autopista del Sol S.A.S. y el Consorcio Epsilon Vial, a través de la cual solicitó el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y los demás que el juez de tutela considere vulnerados.</td> </tr> <tr> <td>SENTENCIA: T-019-13</td> <td>Uno de los socios de una sociedad de economía mixta, la cual fue demandada en un proceso</td> </tr> </tbody> </table>	NORMA	CONSIDERACIONES	Constitución política	ARTÍCULO 116: Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.	LEY 1116 DE 2006	Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.	LEY 1564 DE 2012	Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.  ARTÍCULO 24. EJERCICIO DE FUNCIONES JURISDICCIONALES POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.	Sentencia T-627/17	El 18 de enero de 2017, la Sociedad Jorge Ghisays R. e Hijos Ltda. formuló acción de tutela en contra de la Alcaldía municipal de Turbaco, la Sociedad Autopista del Sol S.A.S. y el Consorcio Epsilon Vial, a través de la cual solicitó el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y los demás que el juez de tutela considere vulnerados.	SENTENCIA: T-019-13	Uno de los socios de una sociedad de economía mixta, la cual fue demandada en un proceso
NORMA	CONSIDERACIONES												
Constitución política	ARTÍCULO 116: Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.												
LEY 1116 DE 2006	Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.												
LEY 1564 DE 2012	Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.  ARTÍCULO 24. EJERCICIO DE FUNCIONES JURISDICCIONALES POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.												
Sentencia T-627/17	El 18 de enero de 2017, la Sociedad Jorge Ghisays R. e Hijos Ltda. formuló acción de tutela en contra de la Alcaldía municipal de Turbaco, la Sociedad Autopista del Sol S.A.S. y el Consorcio Epsilon Vial, a través de la cual solicitó el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y los demás que el juez de tutela considere vulnerados.												
SENTENCIA: T-019-13	Uno de los socios de una sociedad de economía mixta, la cual fue demandada en un proceso												

ejecutivo, tiene legitimidad para promover una acción de tutela con el propósito de cuestionar las actuaciones judiciales de ese proceso cuando el mismo se adelantó contra la persona jurídica y no individualmente contra cada socio.

#### Referencias

- Biblioteca Digital Universidad Externado de Colombia. Base de datos Legis Xperta 2022. <https://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:2073/buscar>
- Consejo Superior de la Judicatura. MP. JOSÉ OVIDIO CLAROS POLANCO. Radicación No. 68001 11 02 000 2012 00052 02. Bogotá D.C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil dieciséis (2016).
- Constitución Política de Colombia. Legis.
- Código de Comercio. Legis.2021
- Código General del Proceso. Ley 1564 de 2012. Legis.
- Congreso de la República de Colombia. Gaceta del Congreso 943 del 23 de diciembre de 2005.
- Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015 Comercio.
- Decreto Legislativo 772 de 2020.
- Ley 1116 de 2006. "Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones".
- Superintendencia de Sociedades. GUÍA DE ORIENTACIÓN REFERIDA A LOS PROCESOS, PROCEDIMIENTOS Y TRÁMITES DE INSOLVENCIA. Delegatura de Asuntos Económicos y Societarios - Delegatura de Procedimientos de Insolvencia. Bogotá, D. C., Colombia. Agosto de 2021.
- Higuera, Jorge. (2016). Reflexiones sobre las funciones jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera de Colombia. Entramado Vol. 12 No. 1, 2016 (Enero - Junio).
- Superintendencia de Sociedades. Resolución 100-000607 del 26 de mayo de 2016.

- Murillo, David. (2002). Opinión escrita sobre la consulta presentada por el Estado de Panamá sobre la interpretación y el alcance del artículo 1.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-415 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT. Bogotá, D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil dos (2002).

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de Tutela T-093 de 2013. Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional.MP: Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Mauricio González Cuervo. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de enero de dos mil trece (2013).

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-627 de 2017.Sala Primera de Revisión. Magistrados Ponentes: Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo y Carlos Bernal Pulido. Bogotá, D.C., nueve (9) de octubre de dos mil diecisiete (2017).

- Corte Constitucional de Colombia. SU 309 de 2019.Sala plena. Magistrados Ponentes: Gloria Stella Ortiz Delgado, Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger, y los magistrados Alejandro Linares Cantillo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Carlos Bernal Pulido, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos. Bogotá, D.C., once (11) de julio de dos mil diecinueve (2019).

- Corte Constitucional de Colombia.C-491 de 2007.Sala Plena Constitucional. Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO. Bogotá, D.C., veintisiete (27) de junio de dos mil siete (2007).

- Corte Constitucional de Colombia. T -198 de 2015. Sala Octava de Revisión. Magistrados: Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Martha Victoria Sáchica Méndez. Bogotá D.C., veinte (20) de abril de dos mil quince (2015).

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 423 DE 2021 CÁMARA

*Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal.*

Bogotá, D. C., Mayo de 2022

Doctor

**JAIRO HUMBERTO CRISTO**

Presidenta Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

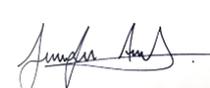
Señor Presidente, cordial saludo:

En cumplimiento de la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la H. Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, presento informe de **ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 423 DE 2021 Cámara** "Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal". en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

- I. Antecedentes de la Iniciativa
- II. Objeto y Contenido del Proyecto de Ley
- III. Consideraciones del Autor
- IV. Consideraciones de los Ponentes
- V. Pliego de modificaciones
- VI. Causales de Impedimento
- VII.Proposición

Cordialmente,



**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA**

Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



**JOSE LUÍS CORREA**

Representante a la Cámara  
Ponente

#### I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada el 16 de diciembre de 2021 en la Secretaría de la Cámara de Representantes por los Honorable Representantes Mauricio Toro Orjuela y la senadora Angelica Lozano Correa, repartido a la comisión séptima de la cámara de representantes donde se nombra ponente para el estudio del proyecto a los representantes Jennifer Kristin Arias Falla y José Luis Correa López

Consideramos importante resaltar, que esta iniciativa se ha presentado en varias oportunidades ante el Congreso de la República,

#### II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO.

**Objeto de proyecto** La presente ley tiene por objeto proteger de abusos a los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales; la estructuración de la actualización de las plantas de personal de las entidades del Estado junto con la modernización de las mismas; y la prevención del encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público.

El proyecto está compuesto de 4 capítulos y 24 veinticuatro artículos incluida su vigencia.

#### III. CONSIDERACIONES DEL AUTOR

En Colombia la modalidad de contratación por prestación de servicios se ha utilizado como forma de encubrir relaciones laborales tanto en el sector público como en el sector privado, con la finalidad de eludir las garantías laborales de los trabajadores. Esto ha ocurrido en buena medida por la ausencia de una regulación específica del Contrato de prestación de Servicios que permita prevenir los encubrimientos, más allá de las consideraciones de las altas cortes en la materia.

<p>Al respecto, es clave tener en cuenta las recomendaciones de la OIT que hacen énfasis en "las dificultades que supone determinar la existencia de una relación de trabajo cuando no resultan claros los derechos y obligaciones respectivos de las partes interesadas, cuando se ha intentado encubrir la relación de trabajo, o cuando hay insuficiencias o limitaciones en la legislación, en su interpretación o en su aplicación"<sup>1</sup>.</p> <p>La prestación de servicios viene convirtiéndose en Colombia, en la manera de evadir el esquema de protección social de los trabajadores o en la forma de contratar sin unas garantías mínimas que atentan contra la dignidad humana. "En efecto, el contrato realidad es aquel que, pese a sus contenidos y apariencia, constituye una verdadera relación de trabajo dependiente, de modo que más allá de los documento o las palabras que se usan los contratantes para definir este tipo de relación que contrasten, lo relevante es el contenido material de esta"<sup>2</sup>.</p> <p>"Las decisiones sobre el congelamiento de los gastos de funcionamiento (Ley 617 de 2000), la Ley 550 a la que se acogieron algunos municipios y los cambios realizados a la normativa que rige la contratación por prestación de servicios, como la Ley 1150 de 2007, han generado un aumento de la población contratada por esta modalidad (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2018), lo que pudo afectar la eficiencia del gasto público y propiciar espacios para el clientelismo, el patronazgo político y la efectividad de las organizaciones públicas"<sup>3</sup>.</p> <p>En la práctica, no resulta razonable señalar que existen diferencias entre las actividades realizadas por los trabajadores o servidores públicos frente a los contratistas de prestación de servicios, sin embargo, existe una particularidad derivada del régimen legal que los ampara. De ahí que sea preciso generar una serie de garantías que sin alterar la naturaleza propia del contrato de prestación de servicios propendan por generar un trato digno para los contratistas como medida</p> <p><sup>1</sup>OIT R198 - Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198)</p> <p><sup>2</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 17 de julio de 2019. Rad 73707. M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo.</p> <p><sup>3</sup> Becerra Óscar, González María Alejandra y Sanabria Pulido Pablo. Nota Política N° 35. ¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo. Universidad de los Andes. Noviembre de 2019. ISSN 2027-7199.</p>	<p>transitoria por el laxo de tiempo que le tome al Estado regularizar sus plantas de personal.</p> <p>La jurisprudencia viene indicando que el elemento diferenciador entre el contrato de trabajo y el de prestación de servicios es la subordinación, razón por la cual es necesario determinar las condiciones de autonomía propias del contratista de prestación de servicios, con el objetivo de prevenir que se disfrace un contrato laboral bajo la modalidad de prestación de servicios. Es imperativo, por un lado, dar aplicación al principio de primacía de la realidad, y por el otro generar unas condiciones mínimas para los contratistas que pese a no encontrarse subordinados si desarrollan una labor que merece un trato digno.</p> <p>En ese sentido, vale la pena señalar que el presente régimen no pretende equiparar, mutar o eliminar la modalidad de contrato de prestación de servicios frente a la modalidad de contrato laboral, pero si tiene por objetivo crear un marco normativo que impida que se presenten abusos por parte de los contratantes que usan esta modalidad. Además de delimitar las condiciones que deben generarse dentro del contrato para que la autonomía del contratista tenga asiento dentro de la normativa.</p> <p>La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el documento <i>Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional</i> acerca de la configuración del contrato realidad, tanto para empleados públicos como para trabajadores oficiales, señala que la "jurisprudencia de las altas Cortes ha establecido una serie de elementos que configuran el contrato de prestación de servicios, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Excepcionalidad, pues solo se pueden celebrar con el fin de atender actividades que no puedan desarrollarse con el personal de planta o requerir conocimientos especializados<sup>4</sup>.</li> <li>- Temporalidad, ya que su duración dependerá del tiempo estricto que conlleve la ejecución de la actividad contratada<sup>5</sup>.</li> </ul> <p><sup>4</sup> Agencia Nacional de defensa Jurídica del Estado, en el documento <i>Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional</i> acerca de la configuración del contrato realidad, citando al Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 3 de junio de 2010. Exp. 25000-23-25-000-2002-04144 01. M.P. Bertha Lucia Ramírez De Páez; sentencia del 4 de noviembre de 2010. Exp. 15001-23-31-000-2006-01415-01. M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila; sentencia del 17 de abril de 2013. Exp. 25000-23-25-000-2008-00776-01. M.P. Alfonso Vargas Rincón; sentencia del 1 de marzo de 2012. Exp. 25000-23-25-000-2008-00344-01. M.P. Gustavo Eduardo Gomez Aranguren. Corte Constitucional. Sentencia C- 614 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.</p> <p><sup>5</sup> Agencia Nacional de defensa Jurídica del Estado, en el documento <i>Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional</i> acerca de la configuración del contrato realidad, citando al Consejo de</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autonomía, pues el contratista ejerce de forma discrecional las obligaciones adquiridas, y en razón de su especialidad, desde el punto de vista técnico y científico, se presume que conoce la mejor manera de cumplir la labor<sup>6</sup>.</li> <li>- Remuneración, la cual se efectúa a través de honorarios.<sup>7</sup></li> </ul> <p>De manera que si quien requiere el servicio no está dispuesto a afrontar el pago de prestaciones sociales, debe estar dispuesto a garantizar que el contratista tenga autonomía; de lo contrario se vería abocado a asumir las consecuencias de la declaratoria de contrato realidad.</p> <p>Cuando se enuncia el principio de primacía de la realidad "se piensa de inmediato en las distintas modalidades contractuales que pueden servir para escamotear la relación laboral. Pero eso es apenas uno de los posibles modos de evadir la realidad. Otro, y bien importante, consiste precisamente en fragmentar la unidad dada por un fin lucrativo único, en tantas actividades como la empresa real lleva a término, con el propósito de evadir cargas laborales mayores"<sup>8</sup></p> <p>"Es, precisamente, lo que el principio contenido en el artículo 53 superior pretende evitar y, por tanto, al legislador le está vedado legitimarlo"<sup>9</sup>, por lo que clarificar el alcance de la autonomía del contratista es una garantía, no solamente respecto de su mayor autonomía en razón del contrato de prestación de servicios, sino que</p> <p>Estado, Sección Segunda, sentencia del 1 de marzo de 2012. Exp. 25000-23-25-000-2008-00344-01. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.</p> <p><sup>6</sup> Agencia Nacional de defensa Jurídica del Estado, en el documento <i>Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional</i> acerca de la configuración del contrato realidad, citando al Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 19 de julio de 2007. Exp. 44001-23-31-000-2001-00134-01. M.P. Bertha Lucia Ramírez De Páez; sentencia del 28 de enero de 2010. Exp. 25000-23-25-000-2001-03195-01. M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. sentencia del 3 de junio de 2010. Exp. 25000-23-25-000-2002-04144-01. M.P. Bertha Lucia Ramírez De Páez; sentencia del 22 de julio de 2010. Exp. 05001-23-31-000-1998-03894-01. M.P. Ibídem; y sentencia del 29 de abril de 2010. Exp. 05001-23-31-000-2000-04729-01. M.P. Ibídem.</p> <p><sup>7</sup> Agencia Nacional de defensa Jurídica del Estado, en el documento <i>Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional</i> acerca de la configuración del contrato realidad, citando al Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 24 de mayo de 2012. Exp. 76001-23-25-000-1999-00272-01(21181). M.P. Hernán Andrade Rincón; Igualmente en Corte Constitucional. Sentencia T-1143 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre.</p> <p><sup>8</sup> Sentencia de la Corte Constitucional de 2000 Septiembre 13 Sala Plena, Sentencia C-1185 Ref.: Exps. D-2852 y D-2864.M.P: Vladimiro Naranjo Mesa y Carlos Gaviria Díaz.</p> <p><sup>9</sup> Sentencia de la Corte Constitucional de 2000 Septiembre 13 Sala Plena, Sentencia C-1185 Ref.: Exps. D-2852 y D-2864.M.P: Vladimiro Naranjo Mesa y Carlos Gaviria Díaz.</p>	<p>también es una forma de prevenir que se disfracen relaciones laborales como de prestación de servicios.</p> <p>No siempre se presume la existencia de una relación laboral con una persona vinculada por medio de contrato de prestación de servicios, sólo cuando se demuestra que hubo ejecución personal de la labor.</p> <p><b>Régimen de protección de los contratistas de prestación de servicios</b></p> <p>La lógica contractual prohíbe el abuso de la posición dominante; y en el caso de los contratantes en el contrato de prestación de servicios es clara su posición ventajosa que tienen frente a la negociación con el contratista. El establecimiento de un régimen de protección para los contratistas es garantía del cumplimiento de mínimos asociados a la dignidad de la labor prestada y la garantía de prevención de no menoscabar la primacía de la realidad, en tanto deja claras las implicaciones de la autonomía propia de los contratistas.</p> <p>Acorde con la RAE, el trabajo es una ocupación retribuida, sin entrar a determinar la modalidad contractual mediante la que se vincula a quienes prestan el servicio. El artículo 53 de la Constitución consagra el denominado estatuto del trabajo que contiene una serie de principios mínimos fundamentales aplicables a todas las personas que desarrollen o presten servicios, y que se hacen más rigurosos en la medida en que quien preste los servicios se vincule mediante un contrato laboral, en tanto al mismo le son inherentes prerrogativas derivadas de la condición de subordinación en la que se presta el servicio sin que ello sea óbice para no aplicar estas máximas en quienes se ocupen de prestar sus servicios sin ser subordinados, atendiendo al simple respeto de la dignidad humana que constituye una regla.</p> <p>La Carta Política establece una serie de principios en el sentido de evitar que los derechos fundamentales y las garantías sociales no se conviertan en meros enunciados abstractos carentes de eficacia, máxime si tenemos en cuenta que los derechos fundamentales legitiman el orden jurídico y son garantía esencial para el respeto a la dignidad humana.</p> <p>En ese sentido el presente proyecto de ley pretende dignificar las condiciones de los contratistas de prestación de servicios en:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cláusula Penal Obligatoria. Todo contrato de prestación de servicios que se encuentre dentro de los criterios de aplicación de la presente ley deberá incluir una cláusula penal</li> </ol>

<p>en favor del contratista, de por lo menos un 10% del valor total del contrato, y será exigible cuando el contratante incumpla.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Cálculo del monto de los honorarios para el sector público. Para calcular el monto de los honorarios de los contratos de prestación de servicios de personas naturales, las entidades públicas deberán expedir por resolución una tabla en la cual se equiparen los montos de ingresos percibidos mensualmente por los servidores públicos de planta con respecto a los contratistas.</li> <li>3. Garantía de no terminación anticipada. Los contratantes no podrán dar por terminado de forma anticipada los contratos de prestación de servicios del sector público que se encuentran en situación de debilidad manifiesta por su estado de salud.</li> <li>4. Cláusula de disfrute del descanso necesario. Los contratistas de prestación de servicios tendrán derecho a que dentro de su contrato de prestación de servicios se pacten 12 días hábiles de disfrute de descanso necesario por año de servicio, o proporcional al término pactado en el contrato de prestación de servicios.</li> <li>5. Acceso a cajas de compensación familiar. Los contratistas de prestación de servicios tendrán derecho a que los contratantes los afilien a un plan de caja de compensación que ofrezca como mínimo acceso a beneficios.</li> <li>6. Unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud, pensión, riesgos profesionales y cajas de compensación familiar. Pago mes vencido y no anticipado en materia de aportes a seguridad social.</li> <li>7. Incorporación del criterio anti trámites para la ejecución del contrato de prestación de servicios.</li> <li>8. Pago a plazos justos.</li> </ol> <p>En el caso del descanso necesario, el mismo tiene como objetivo esencial que quien vende su fuerza de trabajo recupere las energías y preserve su capacidad de desarrollar las actividades propias de su prestación remunerada, sin perjuicio que se dé mediante la modalidad de contrato de trabajo o de prestación de servicios, máxime si en este último caso el contratista tiene dedicación exclusiva a un solo contrato de prestación de servicios. Ignorar este derecho inherente a la dignidad implicaría validar consignas propias de la época de la de la esclavitud que fue proscrita en Colombia desde hace mucho tiempo.</p> <p>Pese a lo anterior, la normativa no pretende equiparar la remuneración de las vacaciones consagrada en el derecho laboral sino que pretende instituir una práctica que se viene dando entre contratante y contratista, y se encuentra representada en la concesión de días para su descanso y disfrute. Es pertinente señalar que en el caso de las vacaciones en materia laboral existe el disfrute y la compensación en</p>	<p>dinero siendo un factor salarial prestacional, en el caso del contrato de prestación de servicios lo que se pretende es que dicho descanso se contemple desde el inicio del contrato únicamente para su disfrute, y no dependa de la habilidad del contratista de negociación con el contratante sino que sea un derecho incluido en el contrato que no genera cargas prestacionales, en tanto nos encontramos frente a modalidades contractuales diferentes.</p> <p>En efecto los cambios en las modalidades contractuales y la nueva dinámica del mercado laboral no puede implicar el abuso de la posición dominante de los contratantes ni el irrespeto a mínimos como el descanso y el trato digno. Es por ello que se consagró la obligatoriedad de la <b>Cláusula de disfrute del descanso necesario</b>, con el único objetivo que el contratante dentro de su contrato de prestación de servicios debe contemplar que el contratista requiere unos días para descansar y recuperar energía para mantener sus capacidades al 100%. Este derecho no puede ser compensado y no constituye un factor prestacional. Es clave entender que la dinámica de los contratos de prestación de servicios en el pago es diferente a la de los contratos laborales, en tanto los contratos de prestación de servicios parten de un monto total que se divide en pagos por entrega de productos que pueden o no ser mensuales mientras que el contrato laboral parte de la lógica del salario y la entrega de factores prestacionales.</p> <p>El Decreto 917 de 1999 derogado por el art. 6 del Decreto Nacional 1507 de 2014, en su artículo 2 define la Capacidad Laboral: "Se entiende por capacidad laboral del individuo el conjunto de las habilidades, destrezas, aptitudes y/o potencialidades de orden físico, mental y social, que le permiten desempeñarse en un trabajo habitual, definición ratificada por el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional".</p> <p>En ese sentido es preciso señalar que la condición de salud es un término genérico que incluye las categorías de enfermedad sea esta aguda o crónica, trastorno, traumatismo y lesión. En una condición de salud pueden considerarse otras circunstancias como el embarazo el envejecimientos o anomalías congénitas o predisposiciones genéticas<sup>10</sup>.</p> <p>Por su parte la estabilidad reforzada tiene asiento tanto en el derecho laboral bajo la denominación de estabilidad laboral reforzada como en la modalidad de contrato de</p> <p><sup>10</sup> Universidad de la Sabana, semillero de derecho laboral y de seguridad laboral, podcast de fecha 14 de marzo de 2019.</p>
<p>prestación de servicios bajo la denominación de estabilidad ocupacional reforzada, pero únicamente para aquellos individuos que se encuentren en unas determinadas condiciones. En tanto el objetivo perseguido por la constitución es proteger el derecho que tiene la persona en situación de debilidad manifiesta, de que su vínculo contractual se mantenga para su situación especial y no sea objeto de circunstancias que la agravan, con fundamento en decisiones arbitrarias del contratante en el contrato de prestación de servicios, o el empleador en el contrato laboral.</p> <p>La Corte Constitucional en Sentencia SU049/17 reseño en relación con el derecho a la estabilidad ocupacional reforzada que no se limita a quienes han sido calificados con pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda, y en ese sentido manifiesta:</p> <p>"La jurisprudencia constitucional ha amparado el derecho a la estabilidad ocupacional reforzada de quienes han sido desvinculados sin autorización de la oficina del Trabajo, aun cuando no presenten una situación de pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda, ni cuenten con certificación que acredite el porcentaje en que han perdido su fuerza laboral, si se evidencia una situación de salud que les impida o dificulte sustancialmente el desempeño de sus labores en condiciones regulares."<sup>11</sup></p> <p>"La estabilidad ocupacional reforzada es aplicable a las relaciones originadas en contratos de prestación de servicios, aun cuando no envuelvan relaciones laborales (subordinadas) en la realidad. La violación a la estabilidad ocupacional reforzada debe dar lugar a una indemnización de 180 días, según lo previsto en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, interpretado conforme a la Constitución, incluso en el contexto de una relación contractual de prestación de servicios, cuyo contratista sea una persona que no tenga calificación de pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda."<sup>12</sup></p> <p>En lo que atañe a la cobertura de las contingencias de los riesgos a la salud entre ellas incapacidades y licencias de maternidad-paternidad, las mismas en el caso de los contratistas de prestación de servicios se encuentran cubiertas por el aseguramiento que realizan como independientes. Ahora bien, no resulta lógico que se informe la terminación del vínculo contractual mientras el contratista esté afectado por una incapacidad médica, máxime si por ejemplo el origen de los problemas de</p> <p><sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU049/17 de 2 de febrero de 2017 M.P. María Victoria Calle Correa.  <sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU049/17 de 2 de febrero de 2017 M.P. María Victoria Calle Correa.</p>	<p>salud que ocasionaron estas incapacidades fue un accidente de carácter profesional suscitado en ejercicio de sus labores.</p> <p>En lo que atañe a las implicaciones de la sentencia de unificación del Consejo de Estado, de la Sala de lo Contencioso del 9 de septiembre de (2021) para los contratistas de prestación de servicios, vale la pena señalar que avanza en reiterar que tenemos un grave problema en la contratación pública, en tanto se encubren relaciones laborales bajo la figura del contrato de prestación de servicios, ello pese a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>"1. Las constantes advertencias y recomendaciones de la Corte Constitucional para que los entes estatales cesen en «el uso indiscriminado» de la contratación por prestación de servicios, esta práctica no solo persiste, sino que se ha extendido.</li> <li>2. La Organización Internacional de Trabajo (OIT), vine advirtiendo la expansión de esta actividad fraudulenta en varios ordenamientos, a través de la Recomendación 198 de 2006, invitó a los Estados miembros a reconocer y proteger los derechos de los trabajadores y a contribuir a la eliminación de las prácticas de empleo encubierto.</li> <li>3. En el escenario nacional, y, particularmente, en el caso del contrato de prestación de servicios, la proliferación de demandas que alegaban el ocultamiento de relaciones laborales obligó a esta jurisdicción a desarrollar el concepto del «contrato realidad».<sup>13</sup></li> </ol> <p>El uso indiscriminado de contratos de prestación de servicios constituye una violación sistemática de la Constitución, razón por la que la jurisprudencia ha establecido los casos en los que se configura una relación laboral, con independencia del nombre que le asignen las partes al contrato y ha sido enfática en sostener que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 Superior, el principio de primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales debe aplicarse en las relaciones laborales entre particulares y en las celebradas por el Estado.<sup>13</sup> (Negrilla fuera del texto original)</p> <p>La celebración del contrato de prestación de servicios debe formalizarse a través de las modalidades de la contratación directa, pues así lo dispone el artículo 2, numeral</p> <p><sup>13</sup> Sentencia de unificación del Consejo de Estado, de la Sala de lo Contencioso del 9 de septiembre de (2021) para los contratistas de prestación de servicios.</p>

<p>4, literal h), de la Ley 1150 de 2007. La Administración Pública puede celebrar contratos de prestación de servicios que comprendan, como objeto, atender funciones ocasionales por el tiempo de ejecución de un trabajo o una obra pública</p> <p>Características de los contratos estatales de prestación de servicios.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Solo puede celebrarse por un «término estrictamente indispensable» y para desarrollar «actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad», y no cabe su empleo para la cobertura indefinida de necesidades permanentes o recurrentes de esta</li> <li>❖ permite la vinculación de personas naturales o jurídicas; sin embargo, en estos casos, la entidad deberá justificar, en los estudios previos, por qué las actividades «no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados»</li> <li>❖ El contratista conserva un alto grado de autonomía para la ejecución de la labor encomendada. En consecuencia, no puede ser sujeto de una absoluta subordinación o dependencia. De ahí que el artículo 32, numeral 3 de la Ley 80 de 1993 determina que «En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales»</li> </ul> <p>En lo que atañe a la duración de los contratos, al término estrictamente indispensable: en el caso del contrato estatal de prestación de servicios profesionales debe haber unos estudios previos; el término por el cual se celebra debe estar consignado en los estudios previos dentro del objeto contractual. El objeto del contrato de prestación de servicios está conformado por "la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada".</p> <p>"término estrictamente indispensable» como aquel que aparece expresamente estipulado en la minuta del contrato de prestación de servicios, que, de acuerdo con los razonamientos contenidos en los estudios previos, representa el lapso durante el cual se espera que el contratista cumpla a cabalidad el objeto del contrato y las obligaciones que de él se derivan, sin perjuicio de las prórrogas excepcionales que puedan acordarse para garantizar su cumplimiento".<sup>14</sup></p> <p>En lo que se refiere a la solución de continuidad, la Sala acogerá un término de treinta (30) días hábiles como límite temporal para que opere la solución de continuidad entre los contratos de prestación de servicios. Un término que no debe entenderse como «una camisa de fuerza» que impida tener en cuenta un mayor periodo de interrupción, sino como un marco de referencia para la Administración, el</p> <p><small><sup>14</sup> Sentencia de unificación del Consejo de Estado, de la Sala de lo Contencioso del 9 de septiembre de (2021) para los contratistas de prestación de servicios</small></p>	<p>contratista y el juez de la controversia, de cara a determinar la no solución de continuidad; en especial para este último, que en cada caso concreto habrá de sopesar los elementos de juicio que obren dentro del plenario, cuando el tiempo entre cada contrato sea más extenso del aquí indicado.</p> <p><b>SON 30 DÍAS PORQUÉ:</b> Cuando se interrumpe la prestación de un servicio por hasta treinta (30) días hábiles, el vínculo laboral (en aquellos eventos donde previamente se haya acreditado la relación laboral) sigue siendo el mismo, lo cual facilita establecer el cómputo de la prescripción de los derechos reclamados. Su aplicación resulta idónea por la evolución que ha tenido la figura del «contrato realidad» el análisis de sus particularidades ha exigido la introducción de distintos plazos para la configuración del fenómeno prescriptivo; siendo el que aquí se acoge el que mayor garantía ofrece para los reclamantes y, en consecuencia, el que mejor materializa el propósito perseguido por el legislador, que definió a la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución.</p> <p>Ahora bien en materia de seguridad social vale la pena señalar que el Ministerio de Salud en radicado 20190000973221 al referirse a los derechos para reclamar incapacidades, licencias de maternidad o paternidad de contratistas de prestación de servicios que aportan como independientes reseñó que para el caso adquiere la figura de trabajador independiente, y su cotización al Sistema General de Seguridad Social en salud y pensiones lo realizará mes vencido sobre el mínimo el 40% del valor mensualizado del o los contratos.</p> <p>En lo que a atañe a la licencia de maternidad el artículo 2.1.13.1 del Decreto 780 de 2016 "Decreto único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social", señala:</p> <p>"Para el reconocimiento y pago de la prestación de la licencia de maternidad conforme a las disposiciones laborales vigentes se requerirá que la <u>afiliada cotizante</u> hubiere efectuado aportes durante los meses que correspondan al período de gestación.</p> <p>Cuando por inicio de la vinculación laboral en el caso de las trabajadoras dependientes y en el caso de las trabajadoras independientes se hubiere cotizado por un período inferior al de la gestación se reconocerá y pagará proporcionalmente como valor de la licencia de maternidad un monto equivalente al número de días cotizados frente al período real de gestación.</p>
<p>En los casos en que, durante el período de gestación de la afiliada, el empleador o la cotizante independiente no haya realizado el pago oportuno de las cotizaciones, habrá lugar al reconocimiento de la licencia de maternidad siempre y cuando, a la fecha del parto se haya pagado la totalidad de las cotizaciones adeudadas con los respectivos intereses de mora por el período de gestación.</p> <p>En el caso del trabajador independiente las variaciones en el Ingreso Base de Cotización que excedan de cuarenta por ciento (40%) respecto del promedio de los doce (12) meses inmediatamente anteriores, no serán tomadas en consideración, en la parte que excedan de dicho porcentaje, para efectos de liquidación de la licencia de maternidad o paternidad.</p> <p>El empleador o trabajador independiente, deberá efectuar el cobro de esta prestación económica ante la EPS o EOC."</p> <p>Por su parte en el artículo 2.1.13.3. del Decreto 780 de 2016 se reglamenta:</p> <p>"Licencia de maternidad de la trabajadora independiente con un ingreso base de cotización de un salario mínimo legal mensual vigente. Cuando la trabajadora independiente cuyo ingreso base de cotización sea de un salario mínimo mensual legal vigente haya cotizado un período inferior al de gestación tendrá derecho al reconocimiento de la licencia de maternidad conforme a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuando ha dejado de cotizar hasta por dos periodos procederá el pago completo de la licencia.</li> <li>2. Cuando ha dejado de cotizar por más de dos periodos procederá el pago proporcional de la licencia en un monto equivalente al número de días cotizados que correspondan frente al período real de gestación." <p>En lo que atañe a la licencia de paternidad, el artículo 2.1.13.3 del mencionado Decreto reseña:</p> <p>"Licencia de paternidad. Para el reconocimiento y pago de la prestación de la licencia de paternidad conforme a las disposiciones laborales vigentes se requerirá que el afiliado cotizante hubiere efectuado aportes durante los meses que correspondan al período de gestación de la madre y no habrá lugar al reconocimiento proporcional por cotizaciones cuando hubiere cotizado por un período inferior al de la gestación.</p> </li></ol>	<p>En los casos en que durante el período de gestación, el empleador del afiliado cotizante <u>o el trabajador independiente</u> no haya realizado el pago oportuno de las cotizaciones habrá lugar al reconocimiento de la licencia de paternidad siempre y cuando, a la fecha del parto se haya pagado la totalidad de las cotizaciones adeudadas con los respectivos intereses de mora por el período de gestación.</p> <p>El empleador <u>o trabajador independiente</u>, deberá efectuar el cobro de esta prestación económica ante la EPS o EOC".</p> <p>Por su parte en lo referente a las incapacidades por enfermedad general la reglamentación reseña:</p> <p>"Artículo 2.1.13.4: Incapacidad por enfermedad general. Para el reconocimiento y pago de la prestación económica de la incapacidad por enfermedad general, conforme a las disposiciones laborales vigentes, se requerirá que los afiliados cotizantes hubieren efectuado aportes por un mínimo de cuatro (4) semanas.</p> <p>No habrá lugar al reconocimiento de la prestación económica de la incapacidad por enfermedad general con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando éstas se originen en tratamientos con fines estéticos o se encuentran excluidos del plan de beneficios y sus complicaciones."</p> <p>En cuanto al pago de las incapacidades de origen común la normativa reglamentaria reseña:</p> <p>"Pago de prestaciones económicas. A partir de la fecha de entrada en vigencia de las cuentas maestras de recaudo, los aportantes y trabajadores independientes, no podrán deducir de las cotizaciones en salud, los valores correspondientes a incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad y/o paternidad.</p> <p>El pago de estas prestaciones económicas al aportante, será realizado directamente por la EPS y EOC, a través de reconocimiento directo o transferencia electrónica en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles contados a partir de la autorización de la prestación económica por parte de la EPS o EOC. La revisión y liquidación de las solicitudes de reconocimiento de</p>

prestaciones económicas se efectuará dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la solicitud del aportante.

En todo caso, para la autorización y pago de las prestaciones económicas, las EPS y las EOC deberán verificar la cotización al Régimen Contributivo del SGSSS, efectuada por el aportante beneficiario de las mismas.

Parágrafo 1. La EPS o la EOC que no cumpla con el plazo definido para el trámite y pago de las prestaciones económicas, deberá realizar el reconocimiento y pago de intereses moratorios al aportante, de acuerdo con lo definido en el artículo 4 del Decreto Ley 1281 de 2002.

Parágrafo 2. De presentarse incumplimiento del pago de las prestaciones económicas por parte de la EPS o EOC, el aportante deberá informar a la Superintendencia Nacional de Salud, para que de acuerdo con sus competencias, esta entidad adelante las acciones a que hubiere lugar”.

Es pertinente manifestar que con ocasión del aseguramiento los independientes tienen derecho a disfrutar de los riesgos que aseguran, y en ese sentido no sería justo que su contratante utilizará su situación desfavorable para justificar la terminación de su relación contractual, máxime cuando el riesgo ni siquiera es asumido por el contratante.

**Prevención del daño antijurídico contra el Estado**

Acorde con respuesta a derecho de petición de Función Pública, según la información reportada por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, quien es la entidad encargada de administrar el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP, con fecha de corte 30 de septiembre de 2021, 435.613 contratistas de prestación de servicios tienen un contrato activo con el Estado.

“Los datos de empleo de la última década reflejan el aumento en la proporción de personas contratadas por Órdenes de Prestación de Servicios (OPS) por año de inserción al mercado laboral en el sector público. Mientras que dentro del grupo de quienes ingresaron al mercado laboral en 2007 solo 20 % se vinculó mediante un contrato OPS, en 2017 esa proporción se elevó a 70 % (ver figura 1)”<sup>15</sup>

<sup>15</sup> *Ibidem*.

Figura 1. Porcentaje de personas contratadas por OPS de acuerdo con el año al que ingresan al mercado laboral

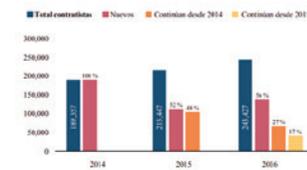


Fuente: elaboración propia con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2017.

El régimen de protección de los derechos de los contratistas de prestación de servicios configura, sin duda, un avance significativo en materia de protección al individuo vinculado mediante esta modalidad, y determina sus características propias para generar conciencia sobre la ineficacia de la celebración de contratos que atenten contra el principio de primacía de la realidad y encubren relaciones laborales junto con sus graves consecuencias a nivel disciplinario y pecuniario.

“De acuerdo con estadísticas de Colombia Compra Eficiente la contratación aumenta de forma dramática en el sector público”<sup>16</sup>

Figura 2. Contratos por prestación de servicios 2014, 2015 y 2016



Fuente: elaboración propia con datos de Colombia Compra Eficiente.

“Un indicador de las diferencias entre los trabajadores y los contratistas de prestación de servicios puede ser dada por la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) entre 2008 y 2017, encuesta aplicada mensualmente a un grupo representativo de hogares,

<sup>16</sup> *Ibidem*

la posibilidad de tener contrato por prestación de servicios era baja para la población en general, mientras que después de 2007 se experimenta un aumento y este es diferencial por nivel educativo”

“Diferencias en calidad del empleo por tipo de contrato en el sector público colombiano en promedio, ser contratista disminuye 37 % el salario bruto mensual devengado con respecto a tener un contrato de planta. Esta brecha, en términos de salario, aumenta una vez se aplican los descuentos para prestaciones sociales, teniendo en cuenta que los contratistas deben asumir el pago de las prestaciones y no tienen primas ni bonificaciones como en el caso de otros tipos de contrato”. “En promedio, encontramos que los contratistas trabajan cinco horas menos a la semana frente a quienes tienen un contrato de planta; además, ser contratista aumenta la probabilidad de tener un trabajo secundario.”<sup>17</sup>

Tabla 1. Efectos de la contratación por prestación de servicios en la calidad del empleo en el sector público colombiano

Variables	OPS-MC2E	Error estándar
(1) Log salario mensual	-0,379***	(0,045)
(2) Horas trabajadas	-5,058**	(2,191)
(3) Trabajo secundario	0,111***	(0,025)
(4) Conformidad tipo contrato	-0,0393	(0,035)
(5) Desea cambiar de trabajo	0,268***	(0,041)
(6) Satisfecho con trabajo	-0,277***	(0,036)
(7) Satisfecho con beneficios	-0,779***	(0,061)
(8) Satisfecho con jornada	-0,488***	(0,052)
(9) Empleo estable	-0,503***	(0,051)
(10) Compatibilidad con familia	-0,104*	(0,057)

\* valor-p < 0,10; \*\* valor-p < 0,05; \*\*\* valor-p < 0,01

Fuente: elaboración propia con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2017.

<sup>17</sup> *Ibidem*

Una vez consultado el Ministerio del Trabajo, es posible determinar que a la fecha no existe una autoridad competente para atender las quejas correspondientes a los abusos de quienes contratan por prestación de servicios, y que el tema de declaración del contrato realidad ante un intento por disfrazar una relación subordinada bajo el manto de la modalidad contractual de contrato de prestación de servicios sólo tiene la vía judicial, lo que de plano hace de difícil acceso a la garantía de los derechos de los individuos atendiendo los costos que implica activar el aparato judicial y la larga duración de los procesos, menoscabando los derechos de los contratistas.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se creó mediante la Ley 1444 de 2011, y su objetivo es la estructuración, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación encaminada a la reducción de la responsabilidad patrimonial.

Las problemáticas planteadas se hacen evidentes al indagar con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado el número de procesos existentes en materia laboral y laboral administrativo en contra del Estado, cuya pretensión principal es la declaratoria de contrato realidad, en atención a que se vincularon personas mediante la modalidad de prestación de servicios disfrazando verdaderas relaciones laborales. Al realizar la consulta en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado- eKOGUI, con corte al 31 de agosto de 2021, se identificaron un total de 17.049 procesos contra el estado relacionados con contratos realidad.

En ese sentido, la agencia señala que, de los procesos anteriormente mencionados, 7.736 se encuentran activos (45%) y 9.313 terminados (55%). Entre los procesos terminados, 5.986 terminaron por ejecutoria de la sentencia, de los cuales 3.263 fueron desfavorables para el estado (tasa de pérdida acumulada de 55%). Las presentaciones de los procesos terminados por ejecutoria con resultado desfavorable para el estado ascienden a \$378.304 millones.

Se puede determinar un ranking de entidad por número de procesos, a saber:

**Tabla 1**  
ACTIVOS - RANKING SEGÚN NÚMERO DE PROCESOS

#	Entidad	Nº Procesos	Suma Pretensión indexada (millones)	Porcentaje Número procesos	Porcentaje Pretensiones
1	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE	1.176	\$206.525	15%	21%
2	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - NIVEL CENTRAL	906	\$97.382	12%	10%
3	PATRIMONIO AUTONOMO DE REMANENTES DEL ISS EN LIQUIDACION	801	\$90.231	10%	9%
4	PAR CAPRECOM LIQUIDADO	748	\$87.624	10%	9%
5	DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL	540	\$62.907	7%	6%

Fuente: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Derecho de petición 2021.

En cuanto al ranking acorde con las pretensiones encontramos la siguiente tabla:

**Tabla 2**  
ACTIVOS - RANKING SEGÚN PRETENSIONES

#	Entidad	Nº Procesos	Suma Pretensión indexada (millones)	Porcentaje Número procesos	Porcentaje Pretensiones
1	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE	1.176	\$206.525	15%	21%
2	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - NIVEL CENTRAL	906	\$97.382	12%	10%
3	PATRIMONIO AUTONOMO DE REMANENTES DEL ISS EN LIQUIDACION	801	\$90.231	10%	9%
4	PAR CAPRECOM LIQUIDADO	748	\$87.624	10%	9%

Fuente: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Derecho de petición 2021.

**Plantas de personal y contratistas en el Estado.**

El 24 de mayo de 2019 se suscribió el Acuerdo Nacional entre el Gobierno y las Organizaciones sindicales de empleados públicos, y como resultado de esto se acordó reglamentar el numeral 2 del artículo 17 de la ley 909 de 2004 para señalar criterios orientadores que permitan mantener actualizadas las plantas de personal. Adicional a eso, se ordenó crear una mesa de trabajo que tendrá por finalidad revisar cual es la situación actual de las plantas de personal de las entidades a tratar dentro

del cronograma, la cual se reglamenta a través de la adición del capítulo 4 al título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1083 de 2015, por medio del cual se desarrolló lo relacionado con la actualización de plantas globales de empleo.

El Gobierno Duque avanzó en el tema de plantas de personal, en tanto expidió el Decreto 1800 del 7 de octubre de 2019 para actualizar las plantas globales de empleo, donde creo además una mesa con los trabajadores para identificar las entidades y organismos del ejecutivo del orden nacional que presenten un número significativo de contratistas de prestación de servicios e ir normalizándolos.

Siguiendo con lo anterior, dentro de ese decreto se ordena crear la mesa técnica bipartida "por el empleo público, la actualización/ampliación de las plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizando el trabajo digno y decente". Esta mesa de trabajo busca identificar cuáles son las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional que presentan un número significativo de contratos de prestación de servicios y de esta forma adoptar un cronograma de tareas, responsabilidades y fechas para que en el término de 3 años, de forma progresiva se continúe dando cumplimiento a los acuerdos colectivos sindicales suscritos en el año 2013 (punto 17), 2015 (punto 1) y 2017 (punto 1.1), entorno a la temática de actualización/ampliación de plantas de empleo.

La Mesa Técnica Bipartida tiene las siguientes funciones:

1. Elaborar un cronograma para identificar las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional que deben adelantar un proceso de actualización/ampliación de su planta de empleos, en razón a que cumplen funciones a través de contratos de prestación de servicios.
2. Solicitar a las entidades los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos y sus fuentes de financiación
3. Instar a las entidades la actualización o ampliación de sus plantas de empleo
4. Elaborar informes de seguimiento de la actualización de las plantas de empleo.
5. Expedir su propio reglamento.

**Integrantes de la Mesa Bipartida:**

1. El (la) Ministro(a) del Trabajo, o su delegado(a), quien la presidirá.
2. El (la) Ministro(a) de Hacienda y Crédito Público, o su delegado (a).
3. El (la) Director (a) del Departamento Administrativo de la Función Pública, o su delegado (a).
4. El director (a) del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado(a)

5. Ocho representantes de las organizaciones sindicales, uno por cada Central Sindical: CUT, CGT, CTC, UTC, CNT, CSPC, CTU y uno por la federación UNETE, firmantes del Acuerdo Marco Estatal de empleados públicos o su suplente.

**Nota:**

- Los integrantes de la mesa podrán delegar su participación en servidores del nivel directivo.
- La mesa puede invitar representantes legales de otras entidades u organismos de la Rama ejecutiva nacional, al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación, Contralor General de la Nación, al Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil o su delegado.
- Las mesas de trabajo se instalarán en las Entidades Territoriales con la participación de las organizaciones sindicales similares a la mesa nacional. En los planes de desarrollo territoriales podrán estar contenidas la actualización/ampliación de las plantas de empleo como fundamento constitucional de coordinación.
- El Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio del Trabajo y los 2 voceros en representación de las organizaciones sindicales firmantes del Acuerdo Sindical 2019 ejercerán la secretaría técnica de la mesa.

**Alcance de las decisiones de la Mesa Técnica Bipartida:** Esta emitirá recomendaciones técnicas y normativas de alto nivel para la toma de decisiones, que podrán ser tenidas en cuenta si se dan las condiciones para su implementación.

**Sesiones de la Mesa Técnica Bipartida:** La mesa se reunirá de forma presencial cada 15 días durante los primeros 6 meses, vencido el sexto mes se reunirá cada mes ordinariamente, previa convocatoria realizada por la Secretaría Técnica y, extraordinariamente, a solicitud de cualquiera de los miembros.

Cabe resaltar que el Acuerdo Nacional Estatal 2019 tiene una vigencia de 2 años, no obstante, la mesa técnica establecerá un cronograma de trabajo para los próximos 3 años.

Acorde con respuesta del Ministerio del Trabajo a derecho de petición del 2021, se reseña que, con corte a 30 de abril de 2021, se tienen los siguientes avances en cuanto a creación de empleos con respecto a 37 entidades:

No.	Entidad	Empleos
1	Agencia Nacional de Tierras - ANT	90
2	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA	428
3	Consejo Superior de la Judicatura	131
4	Contraloría General de la República	2.325*
5	Defensoría del Pueblo	21*
6	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	2.800*
7	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	5
8	Ministerio TIC	201
9	Parques Nacionales Naturales	7
10	Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil	180*
11	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	83*
12	Escuela Superior de Administración Pública - ESAP	120
13	Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	71
<b>TOTAL</b>		<b>6.462</b>

\*Empleos creados en la planta de las entidades

No.	Entidad	Empleos
1	Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente	104
2	Comisión de Regulación de Comunicaciones	26
3	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	692
4	Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender	60
5	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	20
6	Departamento Administrativo de la Función Pública	58
7	Superintendencia de Industria y Comercio	19
8	Agencia de Renovación del Territorio - ART	11
<b>TOTAL</b>		<b>990</b>

De conformidad con el informe presentado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, se han creado y formalizado 7.452 empleos.

En consecuencia, es necesario señalar que se deben encaminar medidas afirmativas, con el propósito de fortalecer las acciones derivadas de esta normativa, y entregarles más posibilidades a las entidades públicas para formalizar a sus trabajadores.

**Responsabilidad Disciplinaria por encubrimiento de relaciones laborales**

El encubrimiento de relaciones laborales con el Estado a través de contratos de prestación de servicios por parte de servidores públicos es una práctica identificada y sancionada por el derecho disciplinario en Colombia como una falta gravísima. Así está establecido tanto en el numeral 29 del artículo 48 de Código Disciplinario Único

(Ley 734 de 2002), como en el artículo 52 del nuevo Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019).

De acuerdo a la jurisprudencia constitucional<sup>18</sup>, la tipificación de esta conducta como falta disciplinaria gravísima tiene fundamento, en primer lugar, en que el generar relaciones laborales en el marco de un contrato de prestación de servicios desconoce el régimen de contratación estatal que no permite la subordinación del contratista.

Por otro lado, esta conducta contraría disposiciones constitucionales sobre función pública como lo son que no existe empleo público sin funciones detalladas en la ley o el reglamento (art. 122), la obligatoria sujeción a la Constitución, la ley y el reglamento de los servidores públicos (art. 123), el cumplimiento previo de los requisitos y condiciones para el ingreso a los cargos de carrera (art. 125), y la determinación que debe hacer la ley sobre la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva (art. 124).

En este sentido, esta conducta también vulnera el régimen laboral del Estado, debido a que promueve la vinculación de personal desconociendo el régimen de ingresos a la función pública, propiciando además distintos tratamientos salariales y prestacionales, lo que a toda luz es una vulneración de los derechos de los trabajadores.

Igualmente, esta práctica no permite la observancia del régimen presupuestal debido a que se establecen cargos que no están considerados dentro de la correspondiente planta de personal, por lo que no se pueden planificar las partidas presupuestales que deberían efectuarse.

Por último, la vinculación mediante contrato de prestación de servicios como forma de encubrir relaciones laborales con el Estado, genera un grave detrimento patrimonial debido a que todas estas relaciones laborales formadas en virtud del principio de primacía de la realidad, generan demandas y condenas al Estado colombiano por el pago de prestaciones e indemnizaciones laborales que ascienden a altas sumas de dinero.

<sup>18</sup> Sentencia C - 094 de 2003. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

Con todo esto, se hace necesario que las entidades públicas que son condenadas por encubrimiento de relaciones laborales puedan ejercer la acción de repetición contra los funcionarios públicos que, tras la realización de un proceso disciplinario con todas las garantías legales y constitucionales, demuestre su responsabilidad en la generación de la relación laboral, a pesar de la formalidad del contrato de prestación de servicios. Esto además permitirá desincentivar el uso de esta figura contractual como un instrumento para desconocer los derechos de los trabajadores.

**Conflicto de Conflicto de Intereses - Artículo 291 Ley 5 de 1992 (ANEXO).**

**IV. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES**

De conformidad a lo anterior se puede establecer que es un proyecto loable pero que tiene un impacto fiscal alto así mismo una connotaciones de procedimientos pero en harás de garantizar derechos laborales y no seguir incurriendo en contratos realidad se considera que se debe dar debate a la iniciativa legislativa

**V. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

<p><b>"Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal"</b></p>	<p><b>"Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de persona y se dictan otras disposiciones"</b></p>
<p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto proteger de abusos a los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales; la estructuración de la actualización de las plantas de personal de las entidades del Estado junto con la modernización de las mismas; y la prevención del encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público</p>	<p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto proteger a los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales; la estructuración de la actualización de las plantas de personal de las entidades del Estado junto con la modernización de las mismas; y la prevención de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público</p>
<p><b>Artículo 2. Definición y ámbito de aplicación.</b> El contrato de prestación de servicios en el sector público es una modalidad contractual de naturaleza administrativa autónoma e</p>	<p><b>Artículo 2. Definición y ámbito de aplicación.</b> El contrato de prestación de servicios en el sector público es una modalidad contractual de naturaleza administrativa autónoma e</p>

<p>independiente que se caracteriza por el especial conocimiento técnico, científico, profesional o de apoyo a la gestión que tiene el contratista. Su duración debe estar limitada por el tiempo estrictamente necesario para ejecutar el objeto del contrato y en ningún caso para el cumplimiento de actividades o funciones permanentes de las entidades públicas.</p>	<p>independiente que se caracteriza por el especial conocimiento técnico, científico, profesional o de apoyo a la gestión que tiene el contratista. Su duración debe estar limitada por el tiempo estrictamente necesario para ejecutar el objeto del contrato y en ningún caso para el cumplimiento de actividades o funciones permanentes de las entidades públicas.</p>
<p><b>Parágrafo 1.</b> Las entidades contratantes deberán acreditar en virtud del principio de planeación la necesidad de celebrar el contrato de prestación de servicios y no podrán en caso de requerir una prórroga someter al contratista a una espera prolongada para suscribir la prórroga o hacer uso de sus servicios de manera gratuita so pena de sanciones disciplinarias.</p>	<p><b>Parágrafo 1</b> Ninguna de las disposiciones contenidas en la presente Ley modifica la naturaleza y esencia del contrato de prestación de servicios en el sector público, ni le darán carácter de contrato laboral.</p>
<p><b>Parágrafo 2.</b> Ninguna de las disposiciones contenidas en la presente Ley modifica la naturaleza y esencia del contrato de prestación de servicios en el sector público, ni le darán carácter de contrato laboral.</p>	<p>Se elimina</p>
<p><b>Artículo 3. Registro e identificación de contratistas de prestación de servicios del Estado.</b> El Departamento Administrativo de la Función Pública, es la autoridad responsable de coordinar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley. Para ello deberá establecer los mecanismos y realizar las gestiones necesarias para planear, diseñar, aplicar y actualizar un registro con la totalidad de los contratistas de prestación de servicios del Estado para poder caracterizarlos y obtener la información necesaria para dignificar su labor y evitar el encubrimiento de relaciones laborales.</p>	<p>Se elimina</p>
<p>El Gobierno Nacional en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública, integrará una Comisión Multisectorial que definirá la forma y rutas para que los contratistas de prestación de servicios puedan tramitar sus quejas sobre abusos y que se les ordene a todas las entidades públicas a realizar una actualización de las plantas de personal con fundamento en estudios de cargas de trabajo, junto con las recomendaciones para ajustar la ley 617 de 2000 en relación con los gastos de funcionamiento de las entidades en el personal. El concepto de la comisión multisectorial tiene carácter vinculante</p>	<p>Se elimina</p>

<p><b>Artículo 4. Implementación de la ley.</b> El Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, conforme con sus competencias, y el apoyo de la Mesa por el empleo público la actualización, ampliación de plantas de empleo, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, planearán, diseñarán y definirán el proceso de adecuación de las plantas de personal y las rutas para tramitar quejas por abusos a los contratistas de prestación de servicios.</p>	<p>Se elimina</p>
<p>Se elimina</p>	<p>Se elimina</p>
<p><b>Artículo 5o. Seguimiento, vigilancia y control.</b> El Departamento Administrativo de la Función Pública coordinará mesas de trabajo con la participación de los entes de control, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la Agencia Nacional de Contratación Pública — Colombia Compra Eficiente, la academia y las organizaciones sociales de forma trimestral, contado a partir de la vigencia de la presente ley, espacios de seguimiento, vigilancia y control, con el objetivo de apoyar el proceso de construcciones de condiciones dignas para los contratistas de prestación de servicios.</p>	<p>Se elimina</p>
<p><b>Capítulo II</b> <b>Garantías Mínimas de los Contratistas</b></p>	
<p><b>Artículo 6 . Cláusula Penal Obligatoria.</b> Todo contrato de prestación de servicios que se encuentre dentro de los criterios de aplicación de la presente ley deberá incluir una cláusula penal en favor del contratista, de por lo menos un 10% del valor total del contrato, y será exigible cuando el contratante incumpla las disposiciones contractuales o vulnere los derechos reconocidos en la presente ley. En caso de que exista cláusula penal en favor del contratante, ésta no podrá ser superior a la cláusula en beneficio del contratista</p>	<p><b>Artículo 3 . Cláusula Penal Obligatoria.</b> Todo contrato de prestación de servicios que se encuentre dentro de los criterios de aplicación de la presente ley deberá incluir una cláusula penal en favor del contratista, de por lo menos un 10% del valor total del contrato, y será exigible cuando el contratante incumpla las disposiciones contractuales o vulnere los derechos reconocidos en la presente ley. En caso de que exista cláusula penal en favor del contratante, ésta no podrá ser superior a la cláusula en beneficio del contratista</p>
<p><b>Artículo 7. Cálculo del monto de los honorarios para el sector público.</b> Para calcular el monto de los honorarios de los contratos de prestación de</p>	<p><b>Artículo 4. Cálculo del monto de los honorarios para el sector público.</b> Para calcular el monto de los honorarios de los contratos de prestación de</p>

<p>servicios de personas naturales, las entidades públicas deberán expedir por resolución una tabla en la cual se equiparen los montos de ingresos percibidos mensualmente por los servidores públicos de planta con respecto a los contratistas, teniendo en cuenta las funciones del contrato y los requisitos de formación académica y experiencia correspondientes, con el objetivo de disminuir la brecha de diferenciación en la remuneración entre el contratista de prestación de servicios y el personal de planta.</p>	<p>servicios de personas naturales, las entidades públicas deberán expedir por resolución una tabla en la cual se equiparen los montos de ingresos percibidos mensualmente por los servidores públicos de planta con respecto a los contratistas, teniendo en cuenta las funciones del contrato y los requisitos de formación académica y experiencia correspondientes, con el objetivo de disminuir la brecha de diferenciación en la remuneración entre el contratista de prestación de servicios y el personal de planta.</p>	<p>dentro del término de vigencia del contrato de prestación de servicios.</p> <p>El disfrute del descanso necesario debe señalarse por el contratante dentro de la vigencia del término del contrato de prestación de servicios suscrito, sin perjudicar el servicio prestado al contratante ni la efectividad del descanso del contratista.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Está prohibido compensar en dinero el tiempo de disfrute del descanso necesario.</p>	<p>adicionales para el contratante, en tanto se trata del disfrute únicamente de días de descanso dentro del término de vigencia del contrato de prestación de servicios.</p> <p>El disfrute del descanso necesario debe señalarse por el contratante dentro de la vigencia del término del contrato de prestación de servicios suscrito, sin perjudicar el servicio prestado al contratante ni la efectividad del descanso del contratista.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Está prohibido compensar en dinero el tiempo de disfrute del descanso necesario.</p>
<p><b>Artículo 8. Garantía de no terminación anticipada.</b> Los contratantes no podrán dar por terminado de forma anticipada los contratos de prestación de servicios del sector público que se encuentran en situación de debilidad manifiesta por su estado de salud, y a las contratistas en estado de embarazo o en el periodo equivalente a la licencia de maternidad y/o de paternidad. Esta garantía no se entenderá como una ampliación o extensión de las fechas de terminación pactadas en los contratos.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Contratante no podrá impedir que el contratista haga efectivas las contingencias de los riesgos a la salud entre ellas el pago de incapacidades y licencias de maternidad o paternidad en el caso de los contratistas de prestación de servicios que se encuentran cubiertas por el aseguramiento que realizan como independientes. El contratista deberá efectuar el cobro de la prestación económica ante la Entidad Prestadora de Salud (EPS) o Entidades Obligadas a Compensar (EOC) conforme a lo regulado en el Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social o el que haga sus veces para la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 5. Garantía de no terminación anticipada.</b> Los contratantes no podrán dar por terminado de forma anticipada los contratos de prestación de servicios del sector público que se encuentran en situación de debilidad manifiesta por su estado de salud, y a las contratistas en estado de embarazo o en el periodo equivalente a la licencia de maternidad y/o de paternidad. Esta garantía no se entenderá como una ampliación o extensión de las fechas de terminación pactadas en los contratos.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Contratante no podrá impedir que el contratista haga efectivas las contingencias de los riesgos a la salud entre ellas el pago de incapacidades y licencias de maternidad o paternidad en el caso de los contratistas de prestación de servicios que se encuentran cubiertas por el aseguramiento que realizan como independientes. El contratista deberá efectuar el cobro de la prestación económica ante la Entidad Prestadora de Salud (EPS) o Entidades Obligadas a Compensar (EOC) conforme a lo regulado en el Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social o el que haga sus veces para la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 10. Acceso a cajas de compensación familiar, subsidios y beneficios.</b> Los contratistas de prestación de servicios que sean personas naturales tendrán derecho a que los contratantes los afilien a un plan de caja de compensación que ofrezca como mínimo acceso a beneficios en educación, capacitación, turismo y acceso a espacios de recreación, deporte y turismo. Este plan deberá tener una cobertura familiar en las mismas condiciones que se ofrecen para los planes ordinarios.</p> <p>Las cajas de compensación ofrecerán también servicios de subsidio de vivienda, créditos, subsidios monetarios, descuentos en el plan complementario de salud y otros beneficios que deberán ser adquiridos directamente por los contratistas de prestación de servicios.</p>	<p><b>Artículo 7. Acceso a cajas de compensación familiar, subsidios y beneficios.</b> Los contratistas de prestación de servicios que sean personas naturales tendrán derecho a que los contratantes los afilien a un plan de caja de compensación que ofrezca como mínimo acceso a beneficios en educación, capacitación, turismo y acceso a espacios de recreación, deporte y turismo. Este plan deberá tener una cobertura familiar en las mismas condiciones que se ofrecen para los planes ordinarios.</p> <p>Las cajas de compensación ofrecerán también servicios de subsidio de vivienda, créditos, subsidios monetarios, descuentos en el plan complementario de salud y otros beneficios que deberán ser adquiridos directamente por los contratistas de prestación de servicios.</p>
<p><b>Artículo 9. Cláusula de disfrute del descanso necesario.</b> Los contratistas de prestación de servicios que sean personas naturales tendrán derecho a que dentro de su contrato de prestación de servicios se pacten 42 días hábiles de disfrute de descanso necesario por año de servicio, o proporcional al término pactado en el contrato de prestación de servicios. El descanso necesario está cubierto dentro del valor total del contrato de prestación de servicios, y no acarrea costos adicionales para el contratante, en tanto se trata del disfrute únicamente de días de descanso</p>	<p><b>Artículo 6. Cláusula de disfrute del descanso necesario.</b> Los contratistas de prestación de servicios que sean personas naturales tendrán derecho a que dentro de su contrato de prestación de servicios se pacten 8 días hábiles siempre y cuando el contrato se iguale a un año en caso de que sea menor el contrato deberá ser proporcional al contrato de disfrute de descanso necesario por año de servicio, o proporcional al término pactado en el contrato de prestación de servicios. El descanso necesario está cubierto dentro del valor total del contrato de prestación de servicios, y no acarrea costos</p>	<p><b>Artículo 11. Unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud, pensión, riesgos profesionales y cajas de compensación familiar.</b> Los Ministerios de Hacienda y Crédito Público; Salud y Protección Social; Ministerio del Trabajo, Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales realizarán la unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud, pensión, riesgos profesionales y cajas de compensación familiar, que deban realizar los contratistas en general, y de quienes perciban ingresos de forma simultánea en razón a la concurrencia de varios contratos de prestación de servicios, o de estos con actividades laborales dependientes o de pensionados. En todo caso la cotización deberá hacerse siempre con posterioridad al respectivo pago de honorarios, es</p>	<p><b>Artículo 8. Unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud, pensión, riesgos profesionales y cajas de compensación familiar.</b> Los Ministerios de Hacienda y Crédito Público; Salud y Protección Social; Ministerio del Trabajo, Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales realizarán la unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud, pensión, riesgos profesionales y cajas de compensación familiar, que deban realizar los contratistas en general, y de quienes perciban ingresos de forma simultánea en razón a la concurrencia de varios contratos de prestación de servicios, o de estos con actividades laborales dependientes o de pensionados. En todo caso la cotización deberá hacerse siempre con posterioridad al respectivo pago de honorarios, es</p>
<p>decir, mes vencido y permitir la realización de todos los trámites de manera virtual.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El pago de aportes a salud, pensión, riesgos profesionales y cajas de compensación que deban efectuar los contratistas de prestación de servicios del sector público, se efectuarán mensualmente bajo modalidad de mes vencido.</p>	<p>decir, mes vencido y permitir la realización de todos los trámites de manera virtual.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El pago de aportes a salud, pensión, riesgos profesionales y cajas de compensación que deban efectuar los contratistas de prestación de servicios del sector público, se efectuarán mensualmente bajo modalidad de mes vencido.</p>	<p>informes de gestión, se podrán radicar sin exigir la firma previa del funcionario correspondiente.</p> <p>4- El pago de las facturas o cuentas de cobro deberá darse dentro del plazo justo no superior a 30 días.</p>	<p>informes de gestión, se podrán radicar sin exigir la firma previa del funcionario correspondiente.</p> <p>4- El pago de las facturas o cuentas de cobro deberá darse dentro del plazo justo no superior a 30 días.</p>
<p><b>Artículo 12. Incentivo a la cultura del ahorro y prima anual de ahorro.</b> El Fondo Nacional de Ahorro creará una línea especial de créditos y ahorro programado para educación y vivienda centrada en las personas que se encuentran vinculadas por prestación de servicios.</p> <p>Cuando un contratista de prestación de servicios con dedicación absoluta haya cumplido un año (+) de servicios continuos o discontinuos a una misma entidad, tendrá derecho a que se le consigne en el Fondo Nacional del Ahorro una prima de ahorro equivalente al 25% del valor de los honorarios devengados por un mes en el promedio de los últimos seis (6) meses.</p>	<p>SE ELIMINA</p>	<p><b>Artículo 14. Disposiciones relativas a reglamentos internos y elementos para la prestación del servicio.</b> Las entidades públicas no podrán exigir a sus contratistas de prestación de servicios, el cumplimiento de los reglamentos internos de trabajo, toda vez que no existe un vínculo de tipo laboral. Los contratistas voluntariamente podrán participar de los beneficios y eventos organizados por las entidades dentro de sus políticas de recursos humanos, sin que esto constituya un indicio de contrato de naturaleza laboral</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En los casos en los cuales la entidad contratante exija que la prestación del servicio se efectúe de manera presencial en las instalaciones de la entidad, esta deberá proveer los elementos de trabajo personal requeridos para la prestación del servicio</p>	<p><b>Artículo 10. Disposiciones relativas a reglamentos internos y elementos para la prestación del servicio.</b> Las entidades públicas no podrán exigir a sus contratistas de prestación de servicios, el cumplimiento de los reglamentos internos de trabajo, toda vez que no existe un vínculo de tipo laboral. Los contratistas voluntariamente podrán participar de los beneficios y eventos organizados por las entidades dentro de sus políticas de recursos humanos, sin que esto constituya un indicio de contrato de naturaleza laboral</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En los casos en los cuales la entidad contratante exija que la prestación del servicio se efectúe de manera presencial en las instalaciones de la entidad, esta deberá proveer los elementos de trabajo personal requeridos para la prestación del servicio</p>
<p><b>Artículo 13. Simplificación del proceso de cobro y pago de honorarios.</b> Para el pago de honorarios de los contratos de prestación de servicios del sector público, las entidades deberán ajustar sus procesos internos incorporando los siguientes parámetros:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Las entidades que requieran los soportes del pago de prestaciones sociales para tramitar las facturas de honorarios, sólo podrán exigir el soporte del pago del mes anterior, y no podrán condicionar el pago a la presentación del soporte del mes en curso o del mes objeto de la respectiva cuenta de cobro</li> <li>Las entidades contratantes no podrán exigir a los contratistas la radicación de documentos de cualquier índole, que deban ser emitidos por la misma entidad contratante</li> <li>En el caso de documentos que deban ser preparados por el contratista y firmados o autorizados por un funcionario de la entidad, tales como</li> </ol>	<p><b>Artículo 9. Simplificación del proceso de cobro y pago de honorarios.</b> Para el pago de honorarios de los contratos de prestación de servicios del sector público, las entidades deberán ajustar sus procesos internos incorporando los siguientes parámetros:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Las entidades que requieran los soportes del pago de prestaciones sociales para tramitar las facturas de honorarios, sólo podrán exigir el soporte del pago del mes anterior, y no podrán condicionar el pago a la presentación del soporte del mes en curso o del mes objeto de la respectiva cuenta de cobro</li> <li>Las entidades contratantes no podrán exigir a los contratistas la radicación de documentos de cualquier índole, que deban ser emitidos por la misma entidad contratante</li> <li>En el caso de documentos que deban ser preparados por el contratista y firmados o autorizados por un funcionario de la entidad, tales como</li> </ol>	<p><b>Mecanismos de Seguimiento a la dignificación de la Situación de los Contratistas de prestación de servicios en el sector público.</b></p>	<p><b>Mecanismos de Seguimiento a la dignificación de la Situación de los Contratistas de prestación de servicios en el sector público.</b></p> <p><b>Parágrafo 2:</b> en ningún caso se vincularán a los sindicatos de las entidades</p>
<p>1- Las entidades que requieran los soportes del pago de prestaciones sociales para tramitar las facturas de honorarios, sólo podrán exigir el soporte del pago del mes anterior, y no podrán condicionar el pago a la presentación del soporte del mes en curso o del mes objeto de la respectiva cuenta de cobro</p> <p>2- Las entidades contratantes no podrán exigir a los contratistas la radicación de documentos de cualquier índole, que deban ser emitidos por la misma entidad contratante</p> <p>3- En el caso de documentos que deban ser preparados por el contratista y firmados o autorizados por un funcionario de la entidad, tales como</p>	<p>1- Las entidades que requieran los soportes del pago de prestaciones sociales para tramitar las facturas de honorarios, sólo podrán exigir el soporte del pago del mes anterior, y no podrán condicionar el pago a la presentación del soporte del mes en curso o del mes objeto de la respectiva cuenta de cobro</p> <p>2- Las entidades contratantes no podrán exigir a los contratistas la radicación de documentos de cualquier índole, que deban ser emitidos por la misma entidad contratante</p> <p>3- En el caso de documentos que deban ser preparados por el contratista y firmados o autorizados por un funcionario de la entidad, tales como</p>	<p><b>Artículo 15. Límites a la contratación por prestación de servicios.</b> Todas las entidades del Estado deberán definir toques máximos para la contratación por prestación de servicios, la cual debe guardar coherencia con su nómina de trabajadores so pena de sanciones administrativas, penales y disciplinarias por uso indebido de los recursos públicos.</p>	<p><b>Artículo 11. Límites a la contratación por prestación de servicios.</b> Todas las entidades del Estado deberán definir toques máximos para la contratación por prestación de servicios, la cual debe guardar coherencia con su nómina de trabajadores so pena de sanciones administrativas, penales y disciplinarias por uso indebido de los recursos públicos.</p>
<p><b>Artículo 14. Mecanismos de control y seguimiento:</b> El Departamento Administrativo de la Función Pública articulará con el SECOP y el SIGEP la inclusión de categorías comunes dentro de sus bases de información para hacer seguimiento a la población contratada por prestación de servicios en el Estado, y presentará cada seis meses en los años subsiguientes mientras se continúen ejecutando recursos destinados a la</p>	<p><b>Artículo 12. Mecanismos de control y seguimiento:</b> El Departamento Administrativo de la Función Pública articulará con el SECOP y el SIGEP la inclusión de categorías comunes dentro de sus bases de información para hacer seguimiento a la población contratada por prestación de servicios en el Estado, y presentará cada seis meses en los años subsiguientes mientras se continúen ejecutando recursos destinados a la</p>	<p><b>Artículo 16. Mecanismos de control y seguimiento:</b> El Departamento Administrativo de la Función Pública articulará con el SECOP y el SIGEP la inclusión de categorías comunes dentro de sus bases de información para hacer seguimiento a la población contratada por prestación de servicios en el Estado, y presentará cada seis meses en los años subsiguientes mientras se continúen ejecutando recursos destinados a la</p>	<p><b>Artículo 12. Mecanismos de control y seguimiento:</b> El Departamento Administrativo de la Función Pública articulará con el SECOP y el SIGEP la inclusión de categorías comunes dentro de sus bases de información para hacer seguimiento a la población contratada por prestación de servicios en el Estado, y presentará cada seis meses en los años subsiguientes mientras se continúen ejecutando recursos destinados a la</p>

<p>contratación por servicios, reportes detallados de la ejecución de estos recursos en contratación que deberán atender el principio de la divulgación proactiva de la información consagrado en la ley 1712 de 2014.</p> <p>Será una obligación publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible.</p> <p><b>Artículo 17. Actualización de Plantas de Personal.</b> Todas las entidades del sector público, deberán iniciar procesos para mantener actualizadas las plantas globales de empleo necesarias para el cumplimiento eficiente de las funciones a su cargo, con el objetivo de reducir las vinculaciones mediante contrato de prestación de servicios, en tanto los mismos tienen un carácter excepcional, para lo cual tendrán en cuenta las medidas de racionalización del gasto.</p> <p><b>Artículo 18. Mesa por el empleo público la actualización, ampliación de plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizar el empleo digno.</b> Otórguese rango legal a la Mesa por el empleo público la actualización, ampliación de plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizar el empleo digno creado mediante el Decreto 1800 de 2019.</p> <p><b>Artículo 19. Informe Institucional sobre la situación de los contratistas de prestación de servicios del sector público.</b> Las recomendaciones técnicas y normativas de alto nivel para la toma de decisiones emitidas por la Mesa Técnica Bipartita deberán ser públicas, de libre acceso y estar disponibles en la página web del Departamento Administrativo de la Función Pública.</p> <p><b>Artículo 20. Actualización de las plantas globales de empleo.</b> En el marco de la actualización de las plantas globales del empleo del Estado las entidades del nivel municipal, distrital o de orden nacional podrán optar por realizar:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acuerdos de formalización laboral.</li> <li>2. Creación de plantas temporales de personal.</li> </ol> <p>Los Acuerdos de formalización laboral y la creación de plantas temporales corresponden a una medida transitoria a la cual se le dará solución</p>	<p>contratación por servicios, reportes detallados de la ejecución de estos recursos en contratación que deberán atender el principio de la divulgación proactiva de la información consagrado en la ley 1712 de 2014.</p> <p>Será una obligación publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible.</p> <p><b>Artículo 13. Actualización de Plantas de Personal.</b> Todas las entidades del sector público, deberán iniciar procesos para mantener actualizadas las plantas globales de empleo necesarias para el cumplimiento eficiente de las funciones a su cargo, con el objetivo de reducir las vinculaciones mediante contrato de prestación de servicios, en tanto los mismos tienen un carácter excepcional, para lo cual tendrán en cuenta las medidas de racionalización del gasto</p> <p>Se elimina</p> <p>Se elimina</p> <p><b>Artículo 14. Actualización de las plantas globales de empleo.</b> En el marco de la actualización de las plantas globales del empleo del Estado las entidades del nivel municipal, distrital o de orden nacional podrán optar por realizar:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acuerdos de formalización laboral.</li> <li>2. Creación de plantas temporales de personal.</li> </ol> <p>Los Acuerdos de formalización laboral y la creación de plantas temporales corresponden a una medida transitoria a la cual se le dará solución</p>
--	--

<p>definitiva una vez se emitan los informes Institucionales sobre la situación de los vinculados por contrato de prestación de servicios del sector público.</p> <p><b>Artículo 22. Creación de plantas temporales de personal.</b> A costo cero, las Plantas de Personal en el nivel Nacional y Territorial, serán ampliadas con mínimo el 70% del valor de los recursos de Inversión destinados a los Contratos Administrativos de prestación de servicios. Se crearán plantas temporales de personal para las entidades que no cuenten con el talento humano suficiente para atender el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 909 de 2004 y el artículo 2.2.1.1.1 del Decreto 1083 de 2015 previo estudio técnico y acorde con lo dispuesto en el artículo 2.2.12.1 y 2.2.12.2 del Decreto 1083 de 2015.</p> <p><b>Capítulo IV</b> <b>Prevención de Encubrimiento de Relaciones Laborales en el sector público</b></p> <p><b>Artículo 23. Repetición por encubrimiento de relaciones laborales.</b> Las entidades del Estado podrán repetir por condenas derivadas de la declaración de un contrato realidad, contra el servidor público que tenga bajo sus funciones y responsabilidad la contratación mediante contratos de prestación de servicios, siempre y cuando se demuestre la responsabilidad, para lo cual se adelantará el debido proceso disciplinario.</p> <p><b>Artículo 24. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>definitiva una vez se emitan los informes Institucionales sobre la situación de los vinculados por contrato de prestación de servicios del sector público.</p> <p><b>Artículo 15 Creación de plantas temporales de personal.</b> A costo cero, las Plantas de Personal en el nivel Nacional y Territorial, serán ampliadas con mínimo el 70% del valor de los recursos de Inversión destinados a los Contratos Administrativos de prestación de servicios. Se crearán plantas temporales de personal para las entidades que no cuenten con el talento humano suficiente para atender el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 909 de 2004 y el artículo 2.2.1.1.1 del Decreto 1083 de 2015 previo estudio técnico y acorde con lo dispuesto en el artículo 2.2.12.1 y 2.2.12.2 del Decreto 1083 de 2015.</p> <p><b>Capítulo IV</b> <b>Prevención contractual de contratos realidad en el sector público</b></p> <p><b>Artículo 16. Repetición por contratos realidad.</b> Las entidades del Estado podrán repetir por condenas derivadas de la declaración de un contrato realidad, contra el servidor público que tenga bajo sus funciones y responsabilidad la contratación mediante contratos de prestación de servicios, siempre y cuando se demuestre la responsabilidad, para lo cual se adelantará el debido proceso disciplinario.</p> <p><b>Artículo 17. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>
--	---

**VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

**VII. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos en el marco de la Constitución Política y la Ley, solicitamos a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de 423 DE 2021 Cámara** "Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal" acorde al texto presentado a continuación De los Honorables Representantes,

Cordialmente,



**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA**  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



**JOSE LUIS CORREA**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**VIII. TEXTO PROPUESTO**

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL Proyecto de 423 DE 2021 Cámara** "Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de persona y se dictan otras disposiciones "

El Congreso De Colombia

**DECRETA**

**Capítulo I**  
**Disposiciones Generales**

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto proteger a los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales; la estructuración de la actualización de las plantas de personal de las entidades del Estado junto con la modernización de las mismas; y la prevención de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público

**Artículo 2. Definición y ámbito de aplicación.** El contrato de prestación de servicios en el sector público es una modalidad contractual de naturaleza administrativa autónoma e independiente que se caracteriza por el especial conocimiento técnico, científico, profesional o de apoyo a la gestión que tiene el contratista. Su duración debe estar limitada por el tiempo estrictamente necesario para ejecutar el objeto del contrato y en ningún caso para el cumplimiento de actividades o funciones permanentes de las entidades públicas.

**Parágrafo 1** Ninguna de las disposiciones contenidas en la presente Ley modifica la naturaleza y esencia del contrato de prestación de servicios en el sector público, ni le darán carácter de contrato laboral.

**Capítulo II**  
**Garantías Mínimas de los Contratistas**

**Artículo 3. Cláusula Penal Obligatoria.** Todo contrato de prestación de servicios que se encuentre dentro de los criterios de aplicación de la presente ley deberá incluir una cláusula penal en favor del contratista, de por lo menos un 10% del valor total del contrato, y será exigible cuando el contratante incumpla las disposiciones contractuales o vulnere los derechos reconocidos en la presente ley. En caso de que exista cláusula penal en favor del contratante, ésta no podrá ser superior a la cláusula en beneficio del contratista

**Artículo 4. Cálculo del monto de los honorarios para el sector público.** Para calcular el monto de los honorarios de los contratos de prestación de servicios de personas naturales, las entidades públicas deberán expedir por resolución una tabla en la cual se equiparen los montos de ingresos percibidos mensualmente por los servidores públicos de planta con respecto a los contratistas, teniendo en cuenta las funciones del contrato y los requisitos de formación académica y experiencia

correspondientes, con el objetivo disminuir la brecha de diferenciación en la remuneración entre el contratista de prestación de servicios y el personal de planta.

**Artículo 5. Garantía de no terminación anticipada.** Los contratantes no podrán dar por terminado de forma anticipada los contratos de prestación de servicios del sector público que se encuentran en situación de debilidad manifiesta por su estado de salud, y a las contratistas en estado de embarazo o en el periodo equivalente a la licencia de maternidad y/o de paternidad. Esta garantía no se entenderá como una ampliación o extensión de las fechas de terminación pactadas en los contratos.

**Parágrafo.** El Contratante no podrá impedir que el contratista haga efectivas las contingencias de los riesgos a la salud entre ellas el pago de incapacidades y licencias de maternidad o paternidad en el caso de los contratistas de prestación de servicios que se encuentran cubiertas por el aseguramiento que realizan como independientes. El contratista deberá efectuar el cobro de la prestación económica ante la Entidad Prestadora de Salud (EPS) o Entidades Obligadas a Compensar (EOC) conforme a lo regulado en el Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social o el que haga sus veces para la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 6. Cláusula de disfrute del descanso necesario.** Los contratistas de prestación de servicios que sean personas naturales tendrán derecho a que dentro de su contrato de prestación de servicios se pacten 8 días hábiles siempre y cuando el contrato se igual a un año en caso de que sea menor el contrato deberá ser proporcional al contrato de disfrute de descanso necesario por año de servicio, o proporcional al término pactado en el contrato de prestación de servicios. El descanso necesario está cubierto dentro del valor total del contrato de prestación de servicios, y no acarrea costos adicionales para el contratante, en tanto se trata del disfrute únicamente de días de descanso dentro del término de vigencia del contrato de prestación de servicios.

El disfrute del descanso necesario debe señalarse por el contratante dentro de la vigencia del término del contrato de prestación de servicios suscrito, sin perjudicar el servicio prestado al contratante ni la efectividad del descanso del contratista.

**Parágrafo.** Está prohibido compensar en dinero el tiempo de disfrute del descanso necesario.

**Artículo 7. Acceso a cajas de compensación familiar, subsidios y beneficios.**

Los contratistas de prestación de servicios que sean personas naturales tendrán derecho a que los contratantes los afilien a un plan de caja de compensación que ofrezca como mínimo acceso a beneficios en educación, capacitación, turismo y acceso a espacios de recreación, deporte y turismo. Este plan deberá tener una cobertura familiar en las mismas condiciones que se ofrecen para los planes ordinarios.

Las cajas de compensación ofrecerán también servicios de subsidio de vivienda, créditos, subsidios monetarios, descuentos en el plan complementario de salud y otros beneficios que deberán ser adquiridos directamente por los contratistas de prestación de servicios

**Artículo 9. Simplificación del proceso de cobro y pago de honorarios.** Para el pago de honorarios de los contratos de prestación de servicios del sector público, las entidades deberán ajustar sus procesos internos incorporando los siguientes parámetros:

- 1- Las entidades que requieran los soportes del pago de prestaciones sociales para tramitar las facturas de honorarios, sólo podrán exigir el soporte del pago del mes anterior, y no podrán condicionar el pago a la presentación del soporte del mes en curso o del mes objeto de la respectiva cuenta de cobro
- 2- Las entidades contratantes no podrán exigir a los contratistas la radicación de documentos de cualquier índole, que deban ser emitidos por la misma entidad contratante
- 3- En el caso de documentos que deban ser preparados por el contratista y firmados o autorizados por un funcionario de la entidad, tales como informes de gestión, se podrán radicar sin exigir la firma previa del funcionario correspondiente.
- 4- El pago de las facturas o cuentas de cobro deberá darse dentro del plazo justo no superior a 30 días.

**Artículo 10. Disposiciones relativas a reglamentos internos y elementos para la prestación del servicio.**

Las entidades públicas no podrán exigir a sus contratistas de prestación de servicios, el cumplimiento de los reglamentos internos de trabajo, toda vez que no existe un vínculo de tipo laboral. Los contratistas voluntariamente podrán participar de los beneficios y eventos organizados por las entidades dentro de sus políticas de recursos humanos, sin que esto constituya un indicio de contrato de naturaleza laboral

**Parágrafo 1.** En los casos en los cuales la entidad contratante exija que la prestación del servicio se efectúe de manera presencial en las instalaciones de la entidad, esta deberá proveer los elementos de trabajo personal requeridos para la prestación del servicio

**Parágrafo 2:** En ningún caso se vincularán a los sindicatos de las entidades

**Artículo 11. Límites a la contratación por prestación de servicios.** Todas las entidades del Estado deberán definir toques máximos para la contratación por prestación de servicios, la cual debe guardar coherencia con su nómina de trabajadores so pena de sanciones administrativas, penales y disciplinarias por uso indebido de los recursos públicos.

**Artículo 12. Mecanismos de control y seguimiento:** El Departamento Administrativo de la Función Pública articulará con el SECOP y el SIGEP la inclusión de categorías comunes dentro de sus bases de información para hacer seguimiento a la población contratada por prestación de servicios en el Estado, y presentará cada seis meses en los años subsiguientes mientras se continúen ejecutando recursos destinados a la contratación por servicios, reportes detallados de la ejecución de estos recursos en contratación que deberán atender el principio de la divulgación proactiva de la información consagrado en la ley 1712 de 2014.

**Artículo 13. Actualización de Plantas de Personal.** Todas las entidades del sector público, deberán iniciar procesos para mantener actualizadas las plantas globales de empleo necesarias para el cumplimiento eficiente de las funciones a su cargo, con el objetivo de reducir las vinculaciones mediante contrato de prestación de servicios, en tanto los mismos tienen un carácter excepcional, para lo cual tendrán en cuenta las medidas de racionalización del gasto.

**Artículo 14. Actualización de las plantas globales de empleo.** En el marco de la actualización de las plantas globales de empleo del Estado las entidades del nivel municipal, distrital o de orden nacional podrán optar por realizar:

1. Acuerdos de formalización laboral.
2. Creación de plantas temporales de personal.

Los Acuerdos de formalización laboral y la creación de plantas temporales corresponden a una medida transitoria a la cual se le dará solución definitiva una vez

se emitan los informes Institucionales sobre la situación de los vinculados por contrato de prestación de servicios del sector público.

**Artículo 15 Creación de plantas temporales de personal.** A costo cero, las Plantas de Personal en el nivel Nacional y Territorial, serán ampliadas con mínimo el 70% del valor de los recursos de Inversión destinados a los Contratos Administrativos de prestación de servicios. Se crearán plantas temporales de personal para las entidades que no cuenten con el talento humano suficiente para atender el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 909 de 2004 y el artículo 2.2.1.1.1 del Decreto 1083 de 2015 previo estudio técnico y acorde con lo dispuesto en el artículo 2.2.12.1 y 2.2.12.2 del Decreto 1083 de 2015.

**Capítulo IV**

**Prevención contractual de contratos realidad en el sector público**

**Artículo 16. Repetición por contratos realidad.** Las entidades del Estado podrán repetir por condenas derivadas de la declaración de un contrato realidad, contra el servidor público que tenga bajo sus funciones y responsabilidad la contratación mediante contratos de prestación de servicios, siempre y cuando se demuestre la responsabilidad, para lo cual se adelantará el debido proceso disciplinario.

**Artículo 17. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los Honorable Congressistas,



**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA**  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



**JOSÉ LUIS CORREA**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**CONTENIDO**

Gaceta número 847 - Martes, 19 de julio de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 478 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el Decreto Legislativo 4334 de 2008, y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de Ley número 479 de 2022 Cámara, por medio del cual se garantiza el derecho al debido proceso y a la doble instancia de las personas Jurídicas que se acogen al Régimen de Insolvencia Empresarial en Colombia, y se dictan otras disposiciones.....	4

## PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 423 de 2021 Cámara, por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal.....	9
--	---